جـــــامعة مولـــود معمـــــري- تيـــــــزي وزو

كليـــــــة الحقـــوق والعلـــوم السيـــاسية

مدرسة الدكتوراه للقانون والعلوم السياسية

رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون

فرع:« قانون المنازعات الإدارية »

إعداد الطالبة:

مخلوفي مليكة

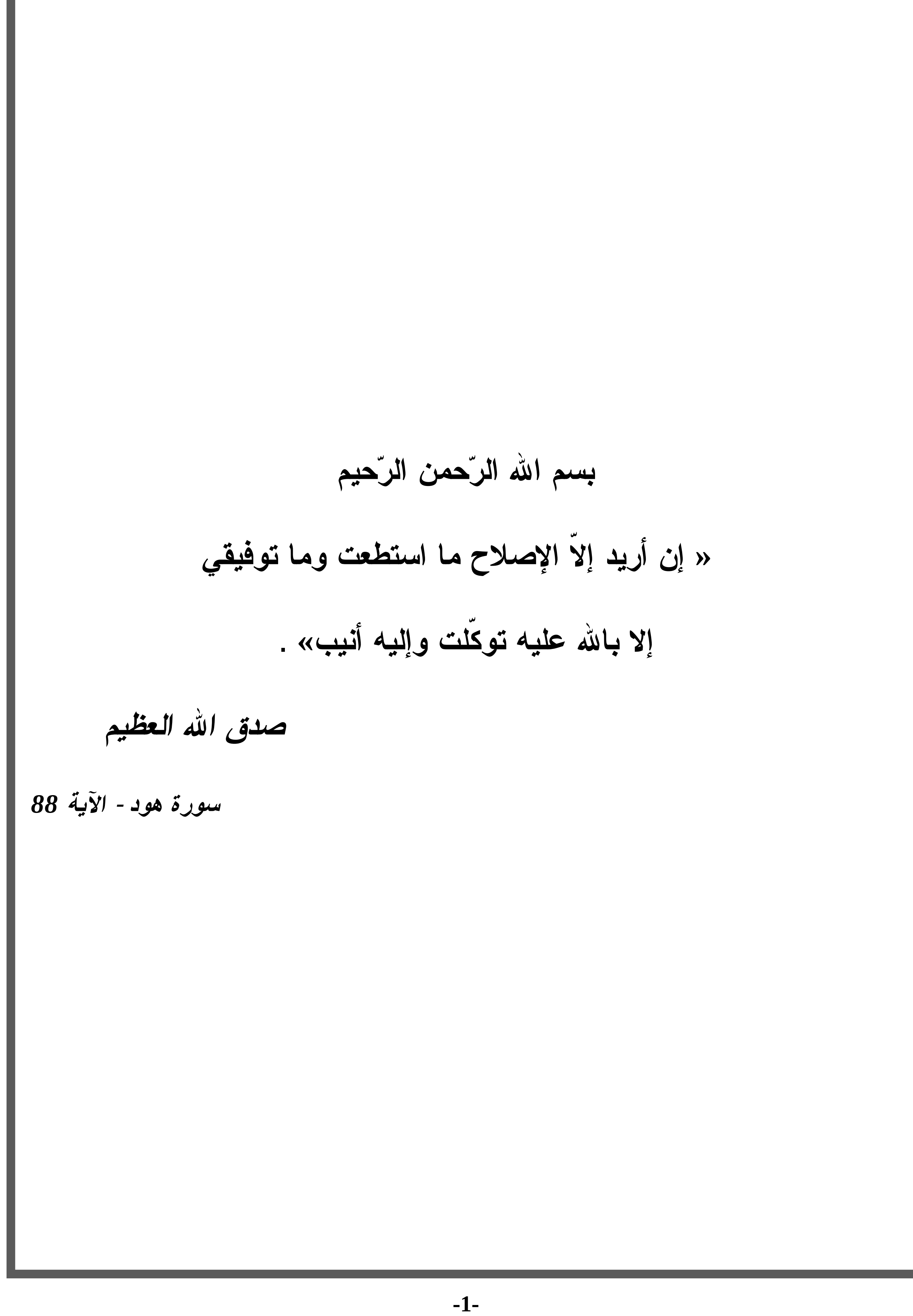
تحت إشراف الأستاذ:

تاجر محمد

لجنـــــــة المناقشـــــة:

- د/ **معاشو عمار**، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.. رئيسا.
- د/ **تاجر محمد**، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو .... مشرفا ومقررا.
- د/ **كايس شريف**، أستاذ، جامعة مولود معمري تيزي وزو...................................... ممتحنا.

تاريخ المناقشة : 15 جويلية 2012



بسم الله الرّحمن الرّحيم

« إن أريد إلاّ الإصلاح ما استطعت وما توفيقي

إلا بالله عليه توكّلت وإليه أنيب» .

صدق الله العظيم

سورة هود - الآية 88

كلمـــة شكـــر

أشكر الله سبحانه وتعالى قبل كل شيء.

ثم أخصّ بالشّكر الأستاذ المشرف " تاجر محمد " الّذي لم يبخل عليّ بنصائحه وإرشاداته القيّمة، جزاه الله خيرا.

أشكر الأستاذ القدير "شريف كايس".

أتقدّم بالشكر الجزيل والعرفان بالجميل لجامعة تيزي وزو التي أعطتني هذه الفرصة الطيبة والتي لمست فيها طعم النجاح.

الطالبة:

مخلوفي مليكة

الإهـــــــداء

أهدي ثمار جهدي وعملي المتواضع إلى:

من ضحت بالكثير من أجلي، وقفت إلى جانبي، أمي الغالية.

من كان سندي، أبي الفاضل.

أختي حياة، وكل عائلتي.

إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد، ألف شكر.

قائمة أهمّ المختصرات

أولاً: باللّغة العربية:

ج . ر. ج. ج. د. ش: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

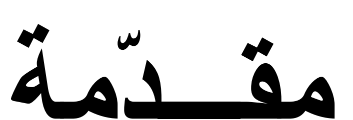
د. س. ن : دون سنة النشر.

ص : الصفحة.

ص. ص : من الصفحة إلى الصفحة.

ثانيًا: باللّغة الفرنسية:

A.J.D.A : Actualité Juridique de Droit Administratif.
Art : Article.
C.E : Conseil d'Etat.
Ibid : Même Ouvrage Précédent.
N° : Numéro.
Op.Cit : Ouvrage Précédemment Cité.
O.P.U : Office des Publications Universitaires.
P : Page
P.P : de la Page à la Page.
P.U.F : Presses Universitaires de France.
R.A.S.J.E.P : Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques.
R.D.P : Revue du Droit Public.
R.F.D.A : Revue Française de Droit Administratif.
Suiv : Suivante.
T.A : Tribunal Administratif.
V : Volume.


مقــدّمة

مقــدّمـــــة

يضمن مبدأ المشروعية خضوع جميع أعمال وتصرفات الإدارة العامة لرقابة القضاء، سواء كانت هذه الأعمال صادرة بناءً على سلطتها المقيّدة أو التقديرية.

تباشر الإدارة أعمالها وفق السلطة المقيّدة، إذا قام المشرع بتقييدها بشروط قانونية محدّدة، إلزامية، راسمًا لها الوسيلة التي تسلكها عند ممارستها، دون أن يترك لها أيّ تقدير أو إختيار في ذلك.

بينما تمارس أعمالها وفق السلطة التقديرية، في حالة ما إذا ترك لها المشرع قدرًا من الحرية في تقدير الأسباب التي على أساسها تمارس إختصاصها، كما قد يترك لها حرية إختيار الوسيلة والإجراءات المناسبة لممارستها، دون أن يفرض عليها القانون ذلك بصفة آمرة.

عند منح المشرع للإدارة إختصاصًا معيّنًا، فإنّه يختار إحدى الطريقتين، كما قد يجمع بينهما، ومن هنا يظهر التلازم والإرتباط بين السلطة التقديرية والمقيّدة، باعتبار الأولى الأصل العام والمسيطرة على أعمال وتصرفات الإدارة العامة التي وجدت من أجلها، بينما تظهر الثانية كاستثناءً لها، مقارنة بالسلطات الواسعة التي تتمتع بها في إطار إختصاصها التقديري.

رغم ما تضمنه السلطة المقيّدة للإدارة من إحترام القانون، إلاّ أنّها قد تشكل خطرًا على حقوق الأفراد وحرياتهم، إذا لم تقترن برقابة قضائية فعّالة تجسدها في أرض الواقع، والتي عمل القضاء الإداري جاهدًا على تطوير نطاقها خطوة بعد خطوة بهدف توسيع نطاق المشروعية والتضييق من نطاق السلطة التقديرية للإدارة، قصد تحقيق التوازن المنشود بين فعّالية الإدارة في أداء وظائفها من جهة، وضمان حقوق وحريات الأفراد الخاضعين لها من جهة أخرى.

من هنا تظهر أهميّة التوفيق بين مبدأ المشروعية، الذي يقتضي إحترام جميع أعمال وتصرفات الإدارة للقانون وفكرة السلطة المقيّدة التي تخضع دائمًا لرقابة القاضي الإداري، التي تفسّر عادة على أساس أنّ القاضي الإداري هو قاضي المشروعية.

كون موضوع التأديب الإداري من أهمّ المواضيع التي تجمع بين ممارسة الإدارة لسلطتيها التقديرية والمقيّدة، والذي صاحبه تطورًا ملحوظًا في نطاق رقابة القاضي الإداري على مراحله وإجراءاته، خاصة مع ظاهرة الرّدع الإداري، التي بدأت في الآونة الأخيرة تكتسب أبعادًا جديدة، إمتدّت إلى مجالات عمليّة مختلفة، أهمّها مجال الوظيفة العمومية، الذي عرف نظامًا تأديبيًا خاصًا به، نتيجة توسّع الدّولة من نطاق تدخل أجهزتها الإدارية، ما جعلها تتيقّن بضرورة اللجوء إلى أشخاص طبيعيين تعبّر عن إرادتها وتسير أجهزتها تحقيقًا لغايتها.

نتيجة لهذا البعد الجديد، إستجابت تشريعات الدول دون تردد على الإعتراف للإدارة بسلطة تأديب الموظفين، شريطة أن يكون ذلك في أضيق الحدود، ودون أن ينال من إختصاص القضاء، بإعتباره الأصيل في ممارسة سلطة العقاب.

بهذا أصبح التأديب الإداري طريقًا مألوفًا لتنفيذ القانون، وظاهرة فرضتها متطلبات تحقيق التوازن في الحياة اليومية الإدارية، بين حق الإدارة في أداء دورها الرّدعي قيامًا بوظيفتها التنفيذية ضمانًا لحسن سير مرافقها العامة، وبين واجبها في اجتناب التعسف والتعدي على حقوق الموظفين التي تصطدم بها أثناء التأديب، ومن هنا لم يكن التأديب الوظيفي بلا معالم ولم ينشأ عبثًا بلا هدف، إنما له معالم قانونية تحدّده وأهداف تستوجبه.

ولأنّ القاضي الإداري هو المسؤول عن إعادة التوازن بين الطرفين، وفق ما يعرض عليه من وقائع، فلزامًا عليه أن يعمل جاهدا على إيجاد رقابة فعّالة تضمن حقوق الموظف المصونة قانونًا.

إستجابة لقول بعض الفقهاء "**أن حماية الموظف العام من مهمة القاضي وليس من مهمة المتقاضي**"[1]، بدأ الفكر القضائي الإداري الحديث يسري في خطوات متقدمة، ثابتة، صوب التقييد الحقيقي المقرر لصالح الموظفين، ويظهر ذلك في الدور المشهود، الذي يلعبه القضاء الإداري من خلال قراراته، التي تمثل حجر الزاوية لرقابة القرارات التأديبية، التي يجب أن تستند إلى أصول منطقية ومعايير موضوعية بقدر الإصابة والسداد فيها، ولهذا تعدّ الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الوسيلة الناجعة لحماية حقوق الموظفين الخاضعين لها، وفي نفس الوقت ضمانة لحماية مبدأ المشروعية، وصيانة لدولة القانون.

إذا كان موضوع التأديب الوظيفي يهدف إلى ردع الموظف وتقويم سلوكه غير السوي، وصولاً لحسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، فإنّ أهميته لا تقف عند حد إعتباره مجرد إنتقام أو قصاص من الموظف، إنما وجوده أمر حتمي في طبيعة كل نظام إداري، ووسيلة للإدارة لأداء رسالتها على أكمل وجه، غير أنّ إحتمال جنوحها أمر وارد، لاسيما مع سلطتها العامة في إتخاذ القرارات التأديبية إتجاه الموظفين العموميين، لذا لابدّ من ضمانات تحول دون إساءة وتجاوز هذه السلطة، خاصة مع تطور وظائف الدولة الحديثة التي سادها مذهب التّدخل في مختلف الميادين، وظهور الموظف العام كعنصر هام وأساسي فيها، الأمر الذي يحتّم على المشرع توفير ضمانات تكفل له حماية حقوقه من كل تعسف أو تحكّم إداري.

لتفعيل هذه الضمانات، أناط المشرع الجزائري للقاضي الإداري مهمة رقابة العقوبات التأديبية إذ ما أفرغت في شكل قرار تأديبي، وذلك بمنح الموظف الحق في إبداء

---

(1) شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 245.

العديد من الدفوع أمام القاضي الإداري، التي يرى أنها في صالحه، بهدف إلغاء القرار التأديبي غير المشروع دون المساس بحقه في طلب التعويض عمّا أصابه من ضرر منه.

بالرغم من قدم موضوع النظام التأديبي الوظيفي، إلاّ أنه حديث من حيث أهميته المتزايدة، التي جعلت منه الهدف الأكبر الذي تتوخاه مختلف تشريعات الدول في مجال الإصلاحات الإدارية والوظيفية التي تعمل على تكريسها، كما يعدّ أهم وأبرز محاور الوظيفة العمومية إن لم نقل جوهره الرئيسي، لا سيما مع التطور الذي شهدته رقابة القاضي الإداري على عملية التأديب، وصولاً إلى عملية إتخاذ القرار التأديبي، الذي يشكّل أهمّ محور رقابة القاضي الإداري على مختلف مراحله.

كما تبرز أهميّة الموضوع أيضًا، كون دراسته لا تقتصر على الجانب القضائي البحت، الذي يعتمد على سرد القضايا والقرارات القضائية الصادرة بشأنه تفصيلاً وتأصيلاً، بل تمتد إلى الجوانب القانونية والفقهية، التي تستوقفنا على حقيقة الإتجاه القضائي في مسألة الرقابة على القرارات التأديبية، إلى جانب رؤى الطالبة، وفي ضوء هذا التصور تكمن أهميّة الموضوع في إبراز نطاق رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في جانبه القانوني والتطبيقي، ومدى فعّاليتها في ضمان مبدأ المشروعية من ناحية، ومبدأ تحقيق التوازن بين الإدارة والموظف الخاضع للتأديب من ناحية أخرى.

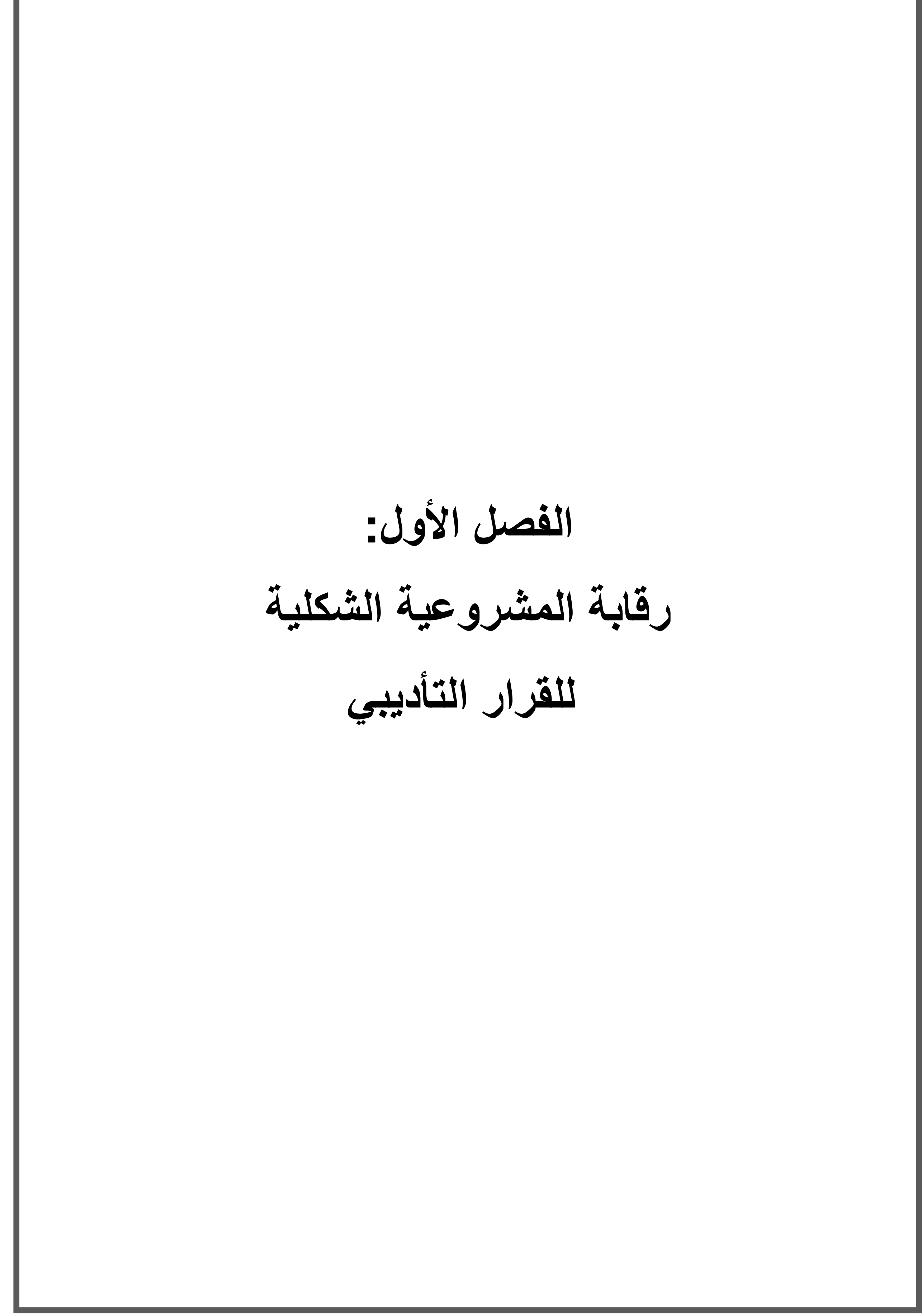
إزدادت أهمية إختيار جانب الرقابة القضائية على القرار التأديبي، كون المشرع الجزائري لم يتّخذ موقفًا صريحًا وواضحًا بشأن الرقابة القضائية الكاملة بشأنه، ما أدى إلى تذبذب موقف إجتهاد القضاء الإداري الجزائري منها.

وبغرض توضيح الموضوع، إرتأينا إتّباع المنهج التحليلي لإجراء دراسة تحليلية لقانون الوظيفة العمومية الساري المفعول حاليًا، مع الرجوع عند اللزوم إلى القوانين السابقة، مع الإشارة أحيانًا إلى تشريعات الوظيفة العمومية المقارنة، كما أنّ إتباع هذا

المنهج سيكون ضروريًا لتحليل موقف القضاء الإداري الجزائري، ومدى جرأته في الرقابة الكاملة على القرار التأديبي، مع الإستعانة أحياناً بالأحكام القضائية الأجنبية، وذلك على سبيل المقارنة، ولتبيان مدى تمكّن أو إخفاق المشرع والقضاء الإداري الجزائريين في تكريس هذه الرقابة.

إيمانًا منا بأنّ الرقابة القضائية قرينة لمفهوم دولة القانون وضمانًا لمبدأ المشروعية، ووسيلة قانونية وضعها المشرع بين يدي الموظف العام لصيانة حقوقه الوظيفية أثناء التأديب في الواقع، فإن حسن إستعاب فعّالية هذه الرقابة يفرض علينا البحث والتساؤل عن **مظاهر تطوّر نطاق رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرار التأديبي.**

للإجابة على الإشكالية المطروحة، نحاول إبراز رقابة المشروعية التي يمارسها القاضي الإداري على مراحل عملية التأديب، من خلال البحث عن وسائل المشروعية الشّكلية، التي تمكّن المتقاضي والقاضي الإداري الإرتكاز عليها لدعم وممارسة الرقابة القضائية على الجانب الخارجي للقرار التأديبي **(فصل أول)**، إلى جانب وسائل المشروعية الموضوعية، التي من شأنها تمكين القاضي الإداري من ممارسة رقابته على الجانب الداخلي للقرار التأديبي والتأكّد من مشروعيته **(فصل ثان)**.



الفصل الأول:
رقابة المشروعية الشكلية للقرار التأديبي

كفل المشرع الجزائري حماية الموظف من تعسف الإدارة في استعمالها لسلطة التأديب الإداري، وذلك بإحاطته بعدة ضمانات، تتمثل أساسًا في وجوب ممارسة التأديب في إطار القانون القائم على إحترام وإتباع الإجراءات اللاّزمة لتنفيذ عملية التأديب، وأيّ تخلف عنها أو تجاوزها يؤدي إلى المساس بمشروعية القرار التأديبي المتّخذ بشأنها.

فعلى الإدارة أثناء تأديب الموظف التقيّد في مختلف مراحل التأديب بالحدود والقواعد القانونية التي رسمها المشرع، وأن تتّبع جميع الإجراءات المخوّلة لها في ذلك، تحت رقابة القاضي الإداري الذي يتأكّد من مشروعية هذه العملية.

لأجل تكريس هذه الرقابة في الواقع العملي، لابد من حصر حالات ووسائل المشروعية الشكلية، التي قد يعتمد عليها المتقاضي لفحص مشروعية القرار التأديبي المتّخذ في حقه، والتي على أساسها يتم إلغاءه من طرف القاضي الإداري.

هذه الوسائل والحالات هي وليدة الإجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي، والتي عمل الفقه الإداري على تحليلها وتصنيفها تبعًا للتطبيق العملي والواقعي لموقف القضاء الإداري بشأنها.

كون المشروعية الشكلية للقرار التأديبي تستلزم جملة من الشروط والأركان، فإنها تفرض بالتبعية وجود سلطة قضائية تتولي مهمة الرّدع الواقي لها، وهذا ما لم يخفيه القاضي الإداري في قراراته المتعدّدة، التي تقضي بوجود علاقة متينة بين الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري بموجب دعوى الإلغاء وبين وسائل المشروعية الشكلية التي تمكّنه من ممارسة هذه الرقابة، والتي تمّ حصرها في سلطة التأديب التي تبادر بالإختصاص التأديبي المنوط لها قانونًا **(مبحث أول)**، كما يفرض عليها أن تفرغ القرار التأديبي الذي تتّخذه في قالب شكلي، وفق ما تمليه عليها القواعد القانونية المنظمة للمجال التأديبي**(مبحث ثان)**، كما تتقيد بجملة من الإجراءات التي تتبعها عند ممارسة عملية التأديب **(مبحث ثالث)**.

المبحث الأول

رقابة مشروعية إختصاص سلطة تأديب الموظف العام

تقتضي نظرية التنظيم الإداري توزيع كافة الإختصاصات بالنسبة لسائر الجهات الإدارية في الدولة، والتي لا تتحقق إلاّ بوجود قواعد قانونية تحدّد الصلاحيات وتضبط المهام، بتقسيم العمل الإداري على مجموعات كبيرة من هياكل الإدارة سواء على المستوى المركزي أو المحلي.

كون التأديب الإداري السلاح الفعّال لردع الموظف لأداء إلتزاماته الوظيفية، أصبح لزامًا على المشرع تحديد وضبط السلطة المختصة لممارسته **(مطلب أول)**، مع ضرورة تحديد حالات المساس بمشروعيتها، باعتبارها مجالاً لرقابة القاضي الإداري في حالة فصله في الدعاوي المرفوعة ضد القرار التأديبي المترتب عن عملية التأديب **(مطلب ثان)**.

المطلب الأول

السلطة التأديبية المختصة باتخاذ القرار التأديبي

تمثل السلطة التأديبية[1] أساس النظام التأديبي، لذلك أولى لها مشرعي الدول أهميّة كبرى عند سنّهم للنصوص القانونية للوظيفة العمومية، والتي تخضع ممارستها لقواعد الإختصاص المقيّد، الذي تحكمه قواعد قانونية آمرة وملزمة بعيدة عن الحرية والتقدير المطلق للإدارة **(فرع أول)**، مع إخضاعها لعدة ضوابط تحكمها، سواء أثناء ممارستها، أو عند الطعن في مشروعيتها أمام الجهة القضائية المختصة **(فرع ثان)**.

---

(1) إستعمال الطالبة لمصطلحات "**السلطة التأديبية**"، "**الإدارة العامة**" و"**سلطة التعيين**"، ما هو إلا نقل للمصطلحات حسب ما وردت على ألسنة أصحاب المؤلفات المستعملة ومن دون تغيير.

الفرع الأول

تحديد ذاتية إختصاص سلطة التأديب

يقصد بالسلطة التأديبية، الجهة أو الهيئة التي خولها المشرع قانونًا صلاحية توقيع العقوبة التأديبية على الموظفين المرتكبين لمخالفات تأديبية، وعلى الرغم من اختلاف قوانين الدول حول السلطة المختصة بالتأديب، إلاّ أنّها تدور عادة بين نظامين أساسين، وهما النظام الرئاسي **(أولاً)**، والنظام شبه القضائي **(ثانيًا)**.

أولاً

إعمال إختصاص سلطة التأديب بالنظام الرئاسي

تعتبر السلطة التأديبية قاعدة النظام التأديبي في الوظيفة العمومية[(1)]، لذا أولت لها تشريعات الدول إهتمامًا بالغًا لدرجة أنّها تمارس فقط في إطار السلطة المقيّدة، ودون أن يترك القانون للإدارة أيّة سلطة تقديرية في تفويضها أو التنازل عنها لجهة أخرى.

بتفحّص مختلف النصوص القانونية للوظيفة العمومية، نجد أنّ معظم الدول تسعى نحو تغليب المصلحة العامة للجهاز الإداري عن المصلحة الخاصة للموظف الخاضع للتأديب،

---

(1) يعرف **النظام التأديبي** في الوظيفة العمومية، بتلك المبادئ والقواعد القانونية والفنية والإجرائية، المتعلقة بعملية ممارسة سلطة التأديب، والذي يظم مجموعة من العناصر والمقومات الأساسية التي تكوّنه بما فيها:

- السياسة العامة لسلطة التأديب.
- إجراءات ممارسة التأديب.
- المخالفات التأديبية وما يقابلها من جزاءات تأديبية.

- للمزيد من المعلومات حول مفهوم هذا النظام راجع المؤلفات التالية:

- مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 421.

- عوابدي عمار، مدى تأثير مبدأ الديمقراطية الإدارية على فكرة السلطة الرئاسية في الإدارة العامة الحديثة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، معهد الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 1981، ص 380.

وهو ما يعرف في الفقه القانوني بـــ "**منطق الفعّالية**"، حيث تسند سلطة التأديب للسلطة الرئاسية أو ما يسمى بسلطة التعيين، كالنظام الفرنسي(1)، الجزائري، الدنماركي، الأمريكي والإنجليزي(2).

يقصد بالنظام الرئاسي في المجال التأديبي، إسناد وظيفة التأديب بصورة مباشرة إلى سلطة التعيين وحدها، دون أن يشاركها في ذلك أيّة جهة أخرى، و دون أن تلتزم قبل توقيع العقوبة التأديبية الحصول على رأي مسبق من أيّة جهة إستشارية، ودون أن يخوّل غيرها حق التعقيب على ما تتّخذه من قرارات تأديبية في هذا الصدد، سواء بالتعديل أو بالإلغاء(3)، باستثناء الجهات القضائية الإدارية المختصة في حالة عدم مشروعيتها.

لقي النظام الرئاسي في المجال التأديبي تطبيقًا واسعًا خلال المراحل الأولى من نشأة وتطور القانون التأديبي للوظيفة العمومية، حتى وصل الأمر أن أصبحت سلطة التعيين مصطلحًا مرادفًا للسلطة التأديبية في كافة النظم القانونية.

لاشك أنّ إستئثار سلطة التعيين على بعض العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظفين لها ما يبرّرها، فهي الأكثر جدارة ـ عن غيرها ـ على تحقيق هدف ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، كما أنّ مبدأ التلازم يقضي بأنّه"**حيث تكون المسؤولية يتعين أن توجد السلطة وإلاّ إستحال على الرئيس الإداري القيام بأعباء منصبه**"(4)، وما دام

---

(1) بخصوص بعض العقوبات التأديبية الخفيفة، كالإنذار واللوم، وذلك دون إستشارة أيّة جهة أخرى.

(2) بوضياف أحمد، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص 81.

(3) يحي قاسم علي سهل، فصل الموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005، ص300.

(4) نقلاً عن مؤلف: سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، (دراسة مقارنة)، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص 452.

أنّ الإدارة قد حمّلت على عاتقها مسؤولية تحقيق هدف ضمان سير المرافق العامة، فمن حقها الإضطلاع بالسلطة التأديبية تمكّنها من ضبط ومراقبة الموظفين العاملين فيها لتحقيق الأهداف المرسومة لها قانونًا، وذلك تطبيقًا للمبدأ القائل بأنّ " **سلطة التأديب هي إمتداد لفكرة السلطة الرئاسية، ومظهر من مظاهرها الأساسية** "[(1)].

لتأكيد الإرتباط الكامل بين فعّالية التأديب والسلطة المختصة بتوقيعه، عمل المشرع الجزائري جاهدًا على تحديد قواعد الإختصاص التأديبي في الوظيفة العمومية، مسايرًا في ذلك طبيعة ونوعية العقوبة التأديبية المتّخذة، الأمر الذي جعله ينتهج نظامين أساسين، بما فيه **النظام الرئاسي**، الذي يعمل على إسناد وظيفة التأديب بمختلف أنواعها ودرجاتها بصورة مباشرة لسلطة التعيين[(2)].

كرّست العمل بهذا النظام المادة (162) من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بنصها " ***تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين***"، والمادة (165)، الفقرة الأولى منها، التي تنص بأنّه " ***تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني...***"[(3)].

رغم وضوح ودقة المشرع في تحديد السلطة التأديبية، إلاّ أنه لم يرق إلى مستوى

---

(1) عوابدي عمار، مدى تأثير مبدأ الديمقراطية الإدارية على فكرة السلطة الرئاسية...، مرجع سابق، ص 382.

(2) بو الشعير سعيد، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 112.

(3) أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد (46)، بتاريخ 16 جويلية 2006، والتي تقابلها المادة (125) من مرسوم رقم 85-59، مؤرخ في 23 مارس 1985، متضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر عدد (13)، بتاريخ 24 مارس 1985، وكذلك المادة (54) من أمر رقم 66-133، مؤرخ في 2 جوان 1966، متضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد (46)، بتاريخ 8 جوان 1966.

الإصلاحات الأساسية التي تعكس النظام التأديبي في حلّته الجديدة، بسبب النقائص التي إكتنفتها النصوص القانونية للوظيفة العمومية، فتحديد ماهية سلطة التعيين ما زال يخضع للمرسوم التنفيذي رقم 90-99 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري[1]، الذي يحتاج إلى تعديل أو إلغاء مع إصدار قانون جديد وفق متطلبات ضمان سير المرافق العامة وتحقيق فاعلية التأديب وأهدافه.

حصرت المادة الأولى من هذا المرسوم سلطات التعيين التي تملك بالمقابل سلطة التأديب[2] في:

"- ***الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية.***

- ***الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.***

- ***رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.***

- ***مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة***".

بينما يتولى المشرع تحديد الإختصاص التأديبي، فإنّ للقاضي الإداري دورًا فعّالاً في التحقّق والتأكّد من مدى مشروعية ممارسته، لذلك ذهبت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى في قرارها الصادر بتاريخ 22 جانفي 1977، إلى إلغاء قرار عزل أحد الأساتذة المساعدين بمعهد الحقوق بجامعة الجزائر، المتخذ من مدير المعهد باعتباره غير مختص بسلطة التأديب

---

(1) مرسوم تنفيذي رقم 90-99، مؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد (13)، بتاريخ 28 مارس 1990.

(2) نفس الموقف إتخذه المشرع الفرنسي، الذي إعتبر السلطة التأديبية إحدى أهم مظاهر ممارسة السلطة الرئاسية.

– DELPERE Francis, L’élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, L.G.D.J, Paris, 1969, P78.

قانونًا[1]، وأكّدت على موقفها مرة أخرى بقرارها الصادر في 24 مارس 1991، الذي قضى بأنّ ***"من المقرر قانونا أن تعيين مدير مؤسسة ولائية يتم بموجب مقرر من الوالي، ويتم إيقافه عن مهامه بنفس الطريقة"***[2].

تبنت المحكمة الإدارية العليا المصرية نفس الموقف عند ممارسة رقابة مشروعية سلطة التأديب، وأكّدت ذلك في حكمها القاضي بأن ***"القرار التأديبي شأنه كشأن أي قرار إداري، يتعين لصحته أن يتخذ من السلطة المخولة لها قانونا، دون أن يكون لها سلطة تقديرية بشأنه، لما في ذلك من ضمانات قدر أنها لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع"***[3].

راقب مجلس الدولة الفرنسي مشروعية سلطة التأديب، بموجب قراره الصادر في 4 ماي 1826، بمناسبة فصله في قضية **Landrin**، والذي يعتبر أول رقابة قضائية مشروعية مارسها على القرار التأديبي وعلى أساسها ألغى القرار التأديبي[4]، وفي ذات السياق أكّد على ضرورة إحترام السلطة التأديبية لإختصاصها القانوني، وأي تجاوز لها في ذلك يؤدي إلى عدم مشروعيتها، ما يعرض قرارها التأديبي للإلغاء القضائي، وهذا ما صرح به في قراره الصادر بـــ 15 جويلية 1959 في قضية عزل الموظف **Bonai** من سلطة غير

---

(1) Arrêt du 22 Janvier 1977, (Boudiaf Mohamed) C/ (Directeur de l'institut de droit et ministre de l'enseignement supérieur), Cour suprême, Chambre administrative.

- **Voir** : BOUCHAHDA Hocine et KHELLOUFI Rachid, Recueil d'arrêts jurisprudence administrative, O.P.U, Alger, 1979, P89.

(2) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 76732، مؤرخ في 24 مارس 1991، قضية (ي. ب) ضد (والي ولاية بشار)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، الجزائر، 1993، ص ص146-149.

(3) حكم رقم 1286، مؤرخ في 27 جوان 1999، المحكمة الإدارية العليا المصرية.

- أشار إليه: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء والدعاوي التأديبية والمستعجلة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 326.

(4) أشار إليه: بطيخ رمضان محمد، الإتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996 ص 28.

مختصة قانونًا[1]، ومن ثم إلغاء القرار التأديبي المتخذ بحقه.

ثانيًا

إعمال إختصاص سلطة التأديب بالنظام شبه القضائي

حاولت معظم الدول التوفيق بين حق الإدارة في ممارسة التأديب ضمانًا لحسن سير مرافقها وحق الموظف في الحماية أثناء خضوعه للتأديب، لذا إستعانت بنظام تأديبي آخر إلى جانب النظام الرئاسي، والذي يطلق عليه مصطلح نظام شبه القضائي(2).

يقوم هذا النظام على عدم إستئثار سلطة التعيين باتّخاذ بعض العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظفين، إنّما هي مقيّدة بإلزامية طلب الإستشارة من جهات مختصة ومستقلة لتشاركها في اتخاذ العقوبة التأديبية المناسبة.

يحاول النظام شبه القضائي تحقيق التوازن بين "**منطق الفعّالية**"، الذي يقوم على ضرورة تمتع الإدارة العامة بقدر من الإستقلال والحرية تحقيقًا للمصلحة العامة للجهاز الإداري، وببين "**منطق الضمان**"، الذي يسعى نحو تغليب المصلحة الخاصة للموظفين، والتوفير لهم قدرًا أكبر من الضمان أثناء المساءلة التأديبية.، وقد أخذت بهذا النظام عدة دول منها فرنسا، مصر، اليمن والجزائر.

رغبة من المشرع الجزائري في تحقيق مقاصد موضوعية من التأديب الوظيفي، إستهدف تفعيل النظام شبه القضائي إلى جانب النظام الرئاسي، وذلك بإعطاء دورًا للجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي لإبداء رأيها قبل إتّخاذ القرار التأديبي، ما يؤدي إلى عدم تركيز سلطة توقيع بعض العقوبات التأديبية في يد سلطة التعيين بصورة مطلقة.

---

(1) أشار إليه: الشتوي سعيد، المساءلة التأديبية للموظف العام ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008 ، ص 52.

(2) إضافة إلى النظام الرئاسي والنظام شبه القضائي، عرف القانون المصري والألماني نظامًا آخر، وهو النظام القضائي، الذي شق طريقه بوجود محاكم تأديبية مشكّلة من عناصر قضائية بحتة.

فالنظام شبه القضائي يعد قيدًا على سلطة التعيين وفي نفس الوقت ضمانة إجرائية هامة بالنسبة للموظف محل المساءلة التأديبية[1].

نظمت اللجان المتساوية الأعضاء بموجب المرسوم رقم 84-10[2]، الذي مازال ساري المفعول حاليًا، نظرًا لعدم صدور الأحكام التنظيمية للمرسوم رقم 85-59 التي تنظم هذه اللجان تطبيقًا لما نصت عليه المادة (14) منه، كما أنّه لم يصدر أي مرسوم لاحق يبيّن عمل هذه اللجان المتساوية الأعضاء بعد صدور الأمر رقم 06-03 الساري المفعول حاليًا.

إنطلاقًا من المادة الأولى من أمر رقم 84-10، فإنّ اللّجان المتساوية الأعضاء تكون على مستوى:

- ***الإدارات المركزية.***
- ***الولايات.***
- ***البلديات.***
- ***المؤسسات العمومية.***

تظمّ هذه اللجان عددًا متساويًا من ممثلي الإدارة وممثلين عن الموظفين الذين ينتخبون حسب الكيفيات التي بيّنها المرسوم رقم 84-11 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء[3]، ويدخل ضمن إختصاصها المسائل التأديبية للموظفين،

---

(1) فكما هو معروف فإنّ القرار الإداري الجماعي يأتي في الغالب متوافقًا مع الإعتبارات القانونية السليمة، بخلاف الرأي الذي ينفرد به صاحبه.

(2)- مرسوم رقم 84-10، مؤرخ في 14 جانفي 1984، يحدد إختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج ر عدد (03)، بتاريخ 17 جانفي 1984.

- أنظر أيضا: التعليمة رقم (20)، الصادرة في 26 جوان 1984، عن وزارة الداخلية، المتعلقة بتنظيم وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.

(3) للتفصيل أكثر حول كيفية إنتخاب ممثلين الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء راجع: مرسوم رقم 84-11، مؤرخ في 14جانفي 1984، يحدد كيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، ج ر عدد (03)، بتاريخ 17 جانفي 1984.

بطلب إستشارتها بصفة إختيارية أو إلزامية أو بناءًا على رأي مطابق منها، حسب ما نصت عليه القوانين المتعاقبة للوظيفة العمومية.

عمد المشرع العمل بالنظام شبه القضائي بموجب نص المادة (165)، الفقرة الثانية، من الأمر رقم 06-03، التي جاء فيها "... ***تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبتّ في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يومًا إبتداءً من تاريخ إخطارها*** ...".

أصبح المشرع الجزائري بموجب المادة (165) سالفة الذكر، يأخذ بالنظام شبه القضائي بشكل واسع، حيث يشمل كل العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة التي يمكن توقيعها على الموظفين، وبهذا يكون المشرع قد جعل ممارسة سلطة التأديب بشأن هذه العقوبات محتكرة في يد اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، بينما يقتصر دور سلطة التعيين في اقتراح العقوبة التأديبية من بين تلك المذكورة في الدرجة الثالثة والرابعة.

الحقيقة أنّ جعل سلطة التأديب من إختصاص جهة إدارية أمر ليس بالهيّن في كل الأحوال، إذ أنّ إحتمال جنوح الإدارة في تأديب الموظف أمر وارد ومحتمل، الأمر الذي يستلزم على المشرع توفير ضمانات قانونية وقضائية تحول دون إساءة إستعمال هذه السلطات، وهو ما دعى إليه المجلس الدستوري الفرنسي في رأيه "**إنّ النظام الرئاسي لسلطة التأديب لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، شريطة أن يقترن تطبيقه**

بضمانات قانونية للموظف لمواجهته"[1].

تعدّ السلطة التأديبية إذًا وليدة البيئة التي تعمل فيها، فكلما كانت معبرة عن ظروف ومعطيات هذه البيئة، كلما كانت أكثر فعّالية في تحقيق أهداف النظام التأديبي، وعلى أي حال يمكن القول كقاعدة عامة أنّ السلطة الفعالة أو الأكثر فعّالية، هي التي يمكنها أن تتخذ القرارات التأديبية بنظرة موضوعية ومحايدة لكافة الموظفين[2]، والأقدر على فهم جوانب الخطأ التأديبي وأبعاده وعوامله، ما يساعدها على توقيع الجزاء التأديبي العادل.

الفرع الثاني

ضوابط ممارسة إختصاص سلطة التأديب على الموظف العام

رغبة في إحاطة توقيع العقوبات التأديبية بضمانات قانونية قضائية فعّالة، عمل المشرع على وضع ضوابط ممارسة سلطة التأديب، بتعزيز رقابة القاضي الإداري التي مدّها إلى رقابة مدى مشروعية تفويض هذه السلطة (**أولاً**)، فضلاً عن إعتبار ممارسة هذه الرقابة من النظام العام (**ثانيًا**).

أولاً

ضعف أداء التفويض الإداري لاختصاص سلطة التأديب

نظرًا لخطورة القرار التأديبي على حياة الموظف المهنية، والتي قد تصل إلى حد إنهاء الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة العامة، فإنّ المشرع لم يترك إتخاذه دون تنظيم،

---

(1) نقلا عن مؤلف: الشتيوي سعيد، المساءلة التأديبية ...، مرجع سابق، ص49.

- رغم إختلاف الأنظمة التأديبية للدول في إسناد السلطة المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية على الموظف العام، والتي تدور عادة بين ثلاث أنظمة (رئاسي، شبه قضائي وقضائي)، إلاّ أنّها غير ملزمة حتمًا أن تتبنى كل دولة نظامًا واحدًا دون غيره من بقية النظم التأديبية، والدليل على ذلك أن أغلب وأعم دول العالم تجمع بين نظامين أو أكثر، ولكن بنسب متفاوتة.

(2) يحي قاسم علي سهل، فصل الموظف العام ...، مرجع سابق، ص 298.

إنّما هناك ما يسمى بـــ"**النظام التأديبي للموظف العام**"، الذي هو المحرك الرئيسي لحماية حقوق الموظفين، ومن ثم تحديد السلطات المختصة بتأديبهم تحت رقابة القاضي الإداري.

كون ممارسة سلطة التأديب ذو طابع مقيّد بنصوص قانونية، فإنّ عدم إستعداد كبار رؤساء الموظفين بتفويض مسؤولياتهم وإختصاصهم محاولين في ذلك الإستئثار بسلطة التأديب، إحدى أهم مظاهر إحترام مبدأ توزيع الإختصاصات في الإدارة العامة(1)، بل تشكل إحدى مقومات مبدأ المشروعية في النظام التأديبي(2)، وعلى أساسها يراقب القاضي الإداري مدى مشروعية القرار التأديبي محل الطعن.

يحتل التفويض(3) في السلطة الإدارية مكانة هامة بين موضوعات القانون الإداري بوجه عام وموضوع التأديب بوجه خاص، غير أنّ نص بعض تشريعات الدول على عدم إمكانية العمل به في المجال التأديبي يؤدي إلى ضعف أداءه في هذا الإطار، الأمر الذي يجعل سلطة التأديب محتكرة في يد السلطة الرئاسية، باعتبارها مسألة هامة يجب على الرئيس الإداري أن يتفرغ لها شخصيًا، لما لها من تأثير مباشر على سير المرفق العام(4).

كما أنّ حصر سلطة التأديب في يد واحدة تسهل على القاضي الإداري عملية رقابة

---

(1) يتم توزيع سلطات التأديب وفق إحدى المعايير التالية:

- نوع الوظيفة ودرجة شاغلها.
- نوع المخالفة التأديبية المرتكبة ودرجة جسامتها.
- نوع العقوبة التأديبية المراد توقيعها.

(2) فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي (مبدأ المشروعية في النظام التأديبي في القانون الوضعي والإسلامي)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص 86.

(3) « La délégation est un procédé par lequel une autorité administrative charge une autre autorité d'agir en son nom, dans un cas ou dans une séries de cas détermines ».

Voir : EUDE-GUIAS Catherine, "Ediction de l'acte administratif", **Juris-Classeur**, Droit administratif, V1, fascicule 107-20, Lexis Nexis, Paris, 1998, P3.

(4) عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1986، ص 42.

مشروعية ممارستها، مكتفيًا بمقارنتها مع النصوص القانونية التي رفضت اللجوء إلى التفويض التأديبي، كالقانون المصري[1]، اللبناني والأردني[2]، اللذين إستبعدوا العمل بهذا الإجراء، واضطلاع الرئيس الإداري بالإختصاص التأديبي دون سواه.

غير أنّ هذا الموقف المطلق لم يرتبط بالتشريع الجزائري، خاصة مع النصوص القانونية الخاصة التي أصدرت مؤخرًا، أين جعلت العمل بالتفويض الإداري مسموحا به في المجال التأديبي، وأنّ مسألة الإختصاص التأديبي التي تستند إليها سلطة التعيين في الدولة، ليست حقًا لها، إنّما وظيفة يتعين مباشرتها وفق ما نص عليها القانون، إضافة إلى رغبة المشرع في عدم إستحواذ سلطة التعيين على الإختصاص التأديبي بشكل كامل، بما يضرّ الموظف محل المتابعة التأديبية، الذي قد يجد نفسه في ذهاب وإياب متكررين لمثوله أمام هذه السلطة خاصة أمام الإدارات المركزية.

---

(1) حكم رقم 2216، مؤرخ في 14 فيفري 1998، المحكمة الإدارية العليا المصرية.

- أشار إليه: سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 310.

(2) - طبق القضاء الأردني بشأن رقابة سلطة التأديب "**قاعدة توازي الإختصاصات**"، التي تقضي بأنه "**من يملك سلطة التعيين يملك سلطة التأديب**"، وهذا الإجتهاد القضائي يعتبر مصدر من مصادر ركن الإختصاص في المجال التأديبي، يطبق في حالة غياب نص قانوني يحدد سلطة التأديب بصورة صريحة، وقد طبقتها محكمة العدل العليا الأردنية، في قرارها الصادر بتاريخ 12 مارس 1993، تحت رقم 30-12.

- أشار إليه: نواف كنعان، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 258.

- كما تسنى للقضاء الكويتي التصرف بموضوع التفويض في سلطة التأديب، في حكم حديث لمحكمة التمييز الكويتية، الصادر في 27 نوفمبر 2000، تحت رقم 271، الذي أجازت فيه العمل بهذا الإجراء، إستناد"ا إلى المرسوم رقم 116 لسنة 1992، الذي أجاز لوزير المالية تفويض مدير الإدارة العامة للجمارك لممارسة سلطة التأديب على موظفي الجمارك.

- أشار إلى هذا الحكم: سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 312.

تفاديًا لهذا الوضع قام المشرع الجزائري بمبادرة قانونية، أورد بشأنها إستثناءًا من الأصل العام، فأجاز العمل بإجراء التفويض في التأديب الوظيفي لبعض السلطات، وذلك ما نستدركه من المرسوم التنفيذي رقم 90- 99[1] الذي يعطي للمديريات العامة على مستوى الولايات سلطة تعيين وتسيير الموظفين على مستوى كل ولاية، وبالمقابل منح لها سلطة ممارسة التأديب عليهم[2]، وبهذا يكون المشرع الجزائري قد خفّف من حدّة السلطة الرئاسية في التأديب الوظيفي.

أكّد القضاء الإداري الجزائري على هذا الإستثناء، بموجب قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 7 أفريل 2001، بمناسبة فصله في قضية السيد (ب.ط)، الذي كان يمارس وظيفة أستاذ في الطور الأساسي منذ 1981، ولما تم سجنه في 1995 بسبب إنتمائه إلى شبكة إرهابية إتخذت مديرية التربية لولاية قالمة قرار تسريحه بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، ورفع السيد (ب.ط) طعنه لإلغاء قرار التسريح أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قالمة التي رفضت دعواه.

إستأنف قرار مجلس قضاء باتنة أمام مجلس الدولة، مثيرًا في ذلك عدم إختصاص مديرية التربية لولاية قالمة باتخاذ قرار التسريح باعتباره يعود إلى وزير التربية والتعليم، غير أنّ مجلس الدولة أيد القرار المستأنف تطبيقًا للمرسوم رقم 90-99 السالف الذكر، ومن ثم فإنّ مديرية التربية قد أصابت في إتخاذ قرار التسريح[3] بناءً على التفويض القانوني

---

(1) مرسوم تنفيذي رقم 90- 99، مؤرخ في 27 مارس 1990، سابق الإشارة إليه.

(2) الملاحظ أن في حالة ما إذا سكت القانون عن تنظيم الإختصاص التأديبي، فإن الإجتهاد القانوني في فرنسا مستقر على تطبيق المبدأ القائل "**من يملك سلطة التعيين، يملك سلطة التأديب**".

- راجع هذه النقطة في مؤلف: بخروبة كلثوم، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 1990، ص 184.

(3) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 001192، مؤرخ في 7 أفريل 2001، قضية (ب.ط) ضد (مديرية التربية لولاية قالمة)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص 66-71.

لها[1]، وعليه إعترف مجلس الدولة بوضوح وجلاء بالتفويض القانوني في مجال التأديب الوظيفي.

ثانيًا

إرتباط إختصاص سلطة التأديب بالنظام العام

جاء على لسان الأستاذ **دي روك** أنّه "**أن تنطق بالقانون شيء وأن تفرض الوسائل الكفيلة بتحقيقه شيء آخر**"[2]، فإذا كانت النصوص القانونية هي السند الأساسي لتحديد سلطة تأديب الموظفين العموميين، فإنّ للسند القضائي أيضا دور في ضمان إحترام هذا الإختصاص، بدليل أنّ رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرار التأديبي لا تقف عند مجرد ما يثيره المدعي من أوجه لإلغائه، إنّما هناك تعزيزات قانونية كرسها المشرع الجزائري للقاضي الإداري لمواجهة ما قد يطرأ من التعسف في التأديب، فيمكنه إثارة عدم إختصاص سلطة التأديب في إتخاذ القرار التأديبي من تلقاء نفسه، وفي أيّة مرحلة كانت عليها الدعوى[3]، حتى وإن لم يثرها المدعي في دعواه.

تعد فكرة رقابة مشروعية سلطة التأديب من النظام العام، فهي تمنع صاحب الإختصاص

---

(1) يحكم صحة التفويض الإداري الشروط التالية:
- أن يكون التفويض جزئي وليس كلي.
- يمارس التفويض بموجب نص قانوني صريح يسمح بذلك، وينشر في ج.ر.ج.ج.د.ش.
- يكون التفويض من سلطة أعلى إلى سلطة أدنى.

- للإستزادة أكثر حول التفويض الإداري، راجع في ذلك مؤلف: بن محمد قارة السعيد، التفويض الإداري ومدى آثاره في فاعلية الإدارة (بين الشرعية القانونية والفاعلية التسييرية)، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010، ص 255.

(2) نقلاً عن مؤلف: غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010، ص 244.

(3) بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2010، ص31.

التنازل أو الإتفاق على مخالفتها أو تفويضها إلاّ في الحدود التي يسمح بها القانون، ولهذا تشكل مسألة النظام العام لسلطة التأديب إحدى أهم المحاور القانونية التي إعتمدها المشرع الجزائري لإصلاح نقائص النظام التأديبي وعيوب الرقابة القضائية بشأنه، رغبة منه في الحدّ والقضاء على الآثار السلبية التي تفشت على مستواها، خاصة أنّ الإدارة العامة أضحت تشكل مجموعة وسائل خدماتية وليست أداة سلطوية، الأمر الذي يسمح للقاضي الإداري بتفعيل رقابته على جميع أعمالها ونشاطاتها المختلفة[1]، لتمتد إلى القرارات التأديبية، تعزيزًا لحقوق الموظف الخاضع لها وحمايته من تعسف سلطة التأديب.

مع العلم أن هذا الإصلاح القانوني الهام لا يمكنه أن يمضي قدمًا نحو التصدي لهذا التعسف، إلاّ باقترانه بسلسلة من الإصلاحات القضائية، أهمّها تطوير وتوسيع سلطات القاضي الإداري على القرارات التأديبية، وتفعيل الطعون القضائية ضدّها، ضمانًا لحقوق الموظف الخاضع لها[2].

إنّ إعتبار رقابة السلطة التأديبية من النظام العام، يستتبع العيب الذي يصيبها[3]، كما

---

(1) أنظر على سبيل المثال: نص كلمة السيد عبد العزيز بوتفليقة، التي ألقاها بمناسبة إفتتاح السنة القضائية 1999- 2000، "**إن إستقلالية القضاء يجب أن يقدر بالرجوع إلى منطق حماية الأفراد من تعسف السلطة نفسها، بما في ذلك تعسف القضاة**"، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، الجزائر، 1999، ص ص 211- 273.

(2) قد يكتفي الطاعن الذي يقيم دعوى الإلغاء ضد قرار تأديبي إقتصار طلباته على محو العقوبة التأديبية أو تخفيضها، دون أن ينازع على نحو آخر في مشروعية السلطة التي إتخذته، والدليل على ذلك نطاق طلباته، فعلى القاضي الإداري أن يثيرها من تلقاء نفسه، والتصدي لمشروعية القرار التأديبي وإلغاءه، بناء على عيب عدم إختصاص سلطة التأديب.

(3) أكد على هذا الموقف الفقيه الفرنسي RICCI Jean-Claude في قوله:

« Le vice d'incompétence est un moyen d'ordre public qui peut être soulevé d'office par le juge même si le requérant ne l'a pas invoqué, celles-ci peuvent d'ailleurs le soulever à tout moment de la procédure et même la première fois au cours d'appel ».

- RICCI Jean-Claude, Les fondamentaux du droit administratif, , Hachette, Paris, 1996, , P63.

يرتب نتائج مهمة، كعدم إمكانية تعديل قواعد الإختصاص التأديبي بالإتفاق، أو قيام الإدارة بمخالفة قواعده نتيجة الإستعجال أو لغيره من الظروف، إضافة إلى إلزامية القاضي إثارة وجود هذا العيب من تلقاء نفسه، كما يقتضي عدم التوسيع في تفسير قواعده، أخيرًا فإنّ تعلق إختصاص سلطة التأديب بالنظام العام يثير مسألة في غاية الأهمية، وهي مدى جواز تصحيحه بإجراء لاحق على ممارسة سلطة التأديب؟

إنّ واقع الأمر سواء في الفقه أو القضاء الإداريين أجابا بعدم إمكانية تغطيته لاحقًا سواء بإجازته أو تصحيحه، وهذا ما يتوافق مع طبيعة تعلقه بالنظام العام[1]، وعليه أكّدت المحكمة الإدارية العليا المصرية، بحكمها الصادر في 8 جوان 1985، الذي جاء فيه أنّ "***عيب عدم الإختصاص لازال حتى اليوم هو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام***"[2].

المطلب الثاني

درجات رقابة مشروعية إختصاص سلطة التأديب

إستقر القضاء الإداري على أن درجة الرقابة القضائية على القرارات التأديبية تتدرج بين القوة والضعف، طبقًا لمدى جسامة خروج السلطة التأديبية عن قواعد المشروعية[3]، لهذا يفرض علينا تداعي المنطق إثارة إشكالات عديدة تتعلق بالبحث وإيجاد الوسائل

---

(1) يحي قاسم علي سهل، فصل الموظف العام...، مرجع سابق، ص 385.

(2) يحي قاسم علي سهل، في المرجع نفسه، ص 386.

(3) يوجد شبه إجماع فقهي وقضائي على تحديد مفهوم عيب عدم الإختصاص الإداري، فيمكن تعريفه بـــ"عدم قدرة سلطة إدارية معينة على ممارسة عمل قانوني أو مادي محدد، إذ جعله القانون من إختصاص سلطة أخرى"، ولعيب عدم الإختصاص درجتين، قد يكون بسيطا أو عاديا، فيجعل من القرار الإداري قابل للإلغاء أمام القاضي الإداري، وقد يكون جسيما أو ما يسمى باغتصاب السلطة، فيجعل من القرار الإداري معدوما ومجرد واقعة مادية ترتب آثار قانونية تختلف عن تلك التي يرتبها القرار الإداري باعتباره عمل قانوني.

والكيفيات التي يمكن من خلالها إدراك الحالات التي يكتفي فيها القاضي الإداري بإلغاء القرار التأديبي **(فرع أول)**، وتلك التي يصل فيها إلى درجة إعدامه **(فرع ثان)**.

الفرع الأول

إلغاء القرار التأديبي لعدم مشروعية إختصاص سلطة التأديب

حقيقة أن القضاء الإداري هو صانع النظام القانوني للدعوى الإدارية بطبيعتها وشروطها، لذا يتحتّم الرجوع لتطبيقات وإجتهادات القضاء الإداري الجزائري والمقارن لمعرفة الحالات التي تصيب مشروعية سلطة التأديب، والتي يمكن حصرها في عدم المشروعية الموضوعية **(أولاً)**، عدم المشروعية الزمنية **(ثانيًا)**، عدم المشروعية المكانية **(ثالثًا)** لسلطة التأديب، والتي تشكل بطبيعتها أسبابًا لرقابة القرار التأديبي.

أولاً

عدم المشروعية الموضوعية لاختصاص سلطة التأديب

يقوم القانون العام على فكرة الإختصاص، التي تحدد بصفة عامة الأشخاص والهيئات التي تملك سلطة إتخاذ التصرفات القانونية، لذلك شبه جانب من الفقه قواعد الإختصاص في القانون الإداري بقواعد الأهلية في القانون المدني.

غير أنّ الفرق بينهما يظل واضحًا، فالأهلية على صعيد القانون الخاص عبارة عن رخصة يستعملها الفرد أو لا يستعملها، ولعله يكلف غيره للقيام بالتصرف نيابة عنه، بينما على صعيد القانون العام لا تملك الإدارة العامة كأصل عام نقل إختصاصها إلى جهة أخرى إلاّ في حدود ما يسمح به القانون صراحة(1)، وهذه القاعدة تنطبق على سلطة التأديب، التي يجب أن تمارس صلاحيتها الشرعية في تأديب الموظفين العموميين، دون إمتدادها إلى

---

(1) بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية، فقهية وقضائية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 171.

أشخاص أو هيئات أخرى لم يسمح بها القانون.

يعدّ عدم إختصاص سلطة معينة بالتأديب أكثر العيوب جديّة وحدوثًا، يعود سببه لسوء توزيع الإختصاصات في الإدارة العامة، حيث تعتدي كل واحدة منها على ميدان وإختصاص هيئة إدارية أخرى[1]، كما قد يقع هذا الإعتداء من موظف على إختصاص موظف آخر[2].

كشفت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى عن هذا الوجه من أوجه عدم الإختصاص الموضوعي لسلطة التأديب، بموجب قرارها الصادر بتاريخ 22 جانفي 1977[3]، وعلى أساسه ألغت القرار التأديبي المتخذ من طرف السيد مدير معهد الحقوق والعلوم الإدارية بجامعة الجزائر، المتضمن فصل أستاذ مساعد بالمعهد، باعتبار أنّ السلطة المختصة بالتأديب تعود إلى وزير التعليم العالي بالإشتراك مع اللجنة المتساوية الأعضاء لدى وزارة التعليم العالي، طبقًا لأحكام الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وأحكام المادة (17) من المرسوم رقم 68-295 المتضمن القانون الأساسي للأساتذة المساعدين.

---

(1) محيو أحمد، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص185.

(2) يأخذ عيب عدم الإختصاص الموضوعي لسلطة التأديب أربع صور هي:

- إعتداء سلطة تأديبية على إختصاص سلطة تأديبية موازية لها.
- إعتداء سلطة تأديبية على إختصاص سلطة تأديبية أدنى منها.
- إعتداء سلطة تأديبية على إختصاص سلطة تأديبية أعلى منها.
- ممارسة التأديب بناءا على تفويض مخالف للقانون.

(3) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 14308، مؤرخ في 22 جانفي 1977، قضية (أستاذ مساعد) ضد (مدير معهد الحقوق والعلوم الإدارية)، **(قرار غير منشور)**.

- أشار إليه: عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 506.

سبب تقرير القاضي الإداري عدم إختصاص مدير معهد الحقوق بسلطة التأديب، والذي على أساسه ألغي قرار الفصل، هو ضمان إحترام إرادة المشرع الصريحة عند تحديده لسلطة تأديب أساتذة التعليم العالي، وضمان عدم تداخل الإختصاصات وشيوع المسؤوليات.

أرست الغرفة الإدارية نفس المبدأ، في قرارها الصادر بتاريخ 15 جوان 1985، بمناسبة فصلها في قضية السيد (ف.ب.ع) ضد (وزير التربية الوطنية ومدير التربية والثقافة لولاية الجزائر).

تنحصر وقائع القضية في أنّ مدير التربية والثقافة لولاية الجزائر العاصمة أصدر قرارًا تأديبيًا ضد السيدة (ف.ب.ع)، يتضمن عقوبة التوبيخ مع تسجيلها في ملفها الإداري.

طعنت المعنية ضد القرار التأديبي أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، طالبة إلغاءه مثيرة في ذلك عيب عدم الإختصاص الموضوعي لمدير التربية لولاية الجزائر بتوقيع العقوبات التأديبية، كونها من إختصاص وزير التربية، إتّخذت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى قرارًا يقضي بإلغاء القرار التأديبي، نظرًا لتجاوز السلطة**(1)**.

نلاحظ أنّ القاضي الإداري الجزائري، وإن كان قد سبب قراره تسبيبًا قانونيًا عند إلغاء القرار التأديبي، إلاّ أنه إكتفى الإشارة إلى تجاوز السلطة، دون التّأكيد على عيب عدم إختصاص سلطة التأديب المرتكب في القرار التأديبي**(2)**.

كما قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، بموجب قرارها الصادر بتاريخ 11

---

(1) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42917، مؤرخ في 15 جوان 1985، قضية (ف.ب.ع) ضد (وزير التربية الوطنية ومدير التربية والثقافة لولاية الجزائر)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الرابع، الجزائر، 1989، ص ص243-245.

(2) لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2007، ص 98.

جويلية 1987، وتتمثل وقائع قضيته في أنّ مدير مقاولة ببلدية باتنة أنهيت مهامه، بموجب قرار صادر عن والي ولاية باتنة، بتاريخ 6 نوفمبر 1985.

رفع المقاول دعوى قضائية، طالبًا إلغاء قرار إنهاء مهامه، بحجة أنّ الوالي تجاوز إختصاصه القانوني، وقد إنتهت الغرفة الإدارية إلى القول أنّه "***من المقرر قانونا أن المدعي عين بموجب قرار صادر عن والي باتنة، وتم عزله عن مهامه بموجب قرار أصدرته نفس السلطة، ومن ثم فإن النعي على القرار المطعون فيه لعيب تجاوز السلطة غير مؤسس***"[(1)]، وبالنتيجة رفضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الطعن لعدم ثبوت ما يدل على أنّ الوالي مجاوزًا لاختصاصه التأديبي.

بالإطلاع أيضا على قرارات مجلس الدولة، نجد بعض القرارات القضائية التي تمحور موضوع قضاياها حول فكرة الأثر المترتب على عدم مشروعية سلطة التأديب، وبالخصوص الآثار القانونية المترتب عنها، أين ظهر عدم وضوح موقف القاضي الإداري الجزائري، واستعماله لعبارات لا تفيد المعنى المقصود والمبتغى، والتي طبقت في غير موضوعها، ما أدى إلى إخفاق الرؤية والتجسيد الفعلي لمقتضيات الرقابة القضائية على مشروعية سلطة التأديب الإداري في إطار الوظيفة العامة[(2)].

وبشأن موقف مجلس الدولة نذكر قضية (وزارة العدل) ضد (الغرفة الوطنية للمحضرين

---

(1)- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 54150، مؤرخ في 11 جويلية 1987، قضية (ق.ع) ضد (والي ولاية باتنة)، **<u>المجلة القضائية للمحكمة العليا</u>**، العدد الرابع، الجزائر، 1991، ص ص212- 215.

- <u>أنظر في نفس المعنى</u>: المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 76732، مؤرخ في 24 مارس 1991، قضية (ي.ب) ضد (والي ولاية بشار)، **<u>المجلة القضائية للمحكمة العليا</u>**، العدد الأول، الجزائر، 1993، ص ص146-148.

(2) بودريوه عبد الكريم، "جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية، درجات البطلان في القرارات الإدارية"، **<u>مجلة مجلس الدولة</u>**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص 105.

القضائيين والمحضر القضائي ل.ع)، حيث طعن وزير العدل أمام مجلس الدولة، طالبًا إلغاء القرار الصادر عن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين[1] بسبب تأييده للقرار الصادر عن الغرفة الجهوية لمحضري الشرق، المتضمن براءة المحضر القضائي (ل.ع) من الأخطاء التأديبية المنسوبة إليه، مع إعادة إدماجه في منصب عمله.

أسس وزير العدل طعنه على أن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين إتخذت قرارها دون الرجوع إليه، باعتباره السلطة الوصية طبقًا لنص المادة (4) من المرسوم التنفيذي رقم 91-185 المتعلق بمهنة المحضرين القضائيين[2]، التي تنص أن "تعيين المحضرين يتم بموجب قرار من وزير العدل"، كما أضافت المادة (10) منه أنّه "***يقرر وزير العدل بناءا على رأي موافق من الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين الإيقاف والعزل***"، وبهذا يكون الطعن بالإلغاء المرفوع من طرف وزير العدل قانوني ومؤسس، ما يتعين الإستجابة له[3] ومن ثم إلغاء قرار الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين.

---

(1) جاء في المادة (9)، الفقرة الأولى، من القانون العضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد (37)، بتاريخ 01 جوان 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13، مؤرخ في 26 جويلية 2011، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد (43)، بتاريخ 03 أوت 2011، أنّه "***يفصل مجلس الدولة إبتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية...***".

- وباعتبار الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين منظمة مهنية وطنية، فيمكن الطعن في قراراتها بالإلغاء أمام مجلس الدولة.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 91-185، مؤرخ في 01 جوان 1991، يحدد شروط الإلتحاق بمهنة المحضر وممارستها ونظامها الإنضباطي وقواعد تنظيم المهنة وسير أجهزتها، ج ر عدد (27)، بتاريخ 02 جوان 1991، **(ملغى)**.

(3) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 004827، مؤرخ في 24 جوان 2002، قضية (وزارة العدل) ضد (الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين والمحضر القضائي ل.ع)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، الجزائر، 2002، ص ص171-173.

نلاحظ أنّ مجلس الدولة الجزائري حتى وإن تمكن من فرض رقابته على المشروعية الموضوعية لسلطة التأديب، إلاّ أنّه مازال لم يخرج من نطاق قرارات الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، التي إكتفت دوما بإلغاء القرارات التأديبية بناءً على وجود تجاوز السلطة، دون أن تصرح بالسبب الحقيقي لإلغائها.

لهذا يتطلب منه توحيد إجتهاده القضائي، حتى يتسنى لنا معرفة أوجه ووسائل المشروعية، التي يعتمد عليها الموظف العام لإلغاء القرارات التأديبية أمام القاضي الإداري.

ثانيًا

عدم المشروعية الزمنية لاختصاص سلطة التأديب

تمتد رقابة القاضي الإداري لمشروعية سلطة التأديب إلى نطاقها الزمني، فيتعيّن عليها ممارسة صلاحياتها التأديبية خلال المدة المحدّدة لها قانونًا، دون أن يكون لها أية سلطة تقديرية في تمديدها، ويلحق هذا العيب الحالة التي لا تتخذ فيها السلطة التأديبية أية إجراءات لمتابعة الموظف المرتكب لخطأ تأديبي، ما يجعل تحريك الدعوى التأديبية تتقادم بعد إنتهاء تلك المدة، وتجريد السلطة التأديبية من التأهيل القانوني في التأديب.

تطبيقًا لنص المادة (166) الفقرة الأولى، من أمر رقم 06-03، فعلى سلطة التعيين أن تخطر المجلس التأديبي وجوبًا، خلال أجل لا يتعدى (45) يومًا من تاريخ معاينة الخطأ المنسوب للموظف[1]، وكما قيّدت المادة (165) الفقرة الثانية منها، المجلس التأديبي بإلزامية

---

(1) كما تنص المادة (166)، الفقرة الثانية، من أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، على أنّه "... ***يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل*** "، والتي تقابلها المادة (61)، من أمر رقم 66-133، مؤرخ في 02 جوان 1966، التي قيّدت السلطة التأديبية بمدة (6) أشهر لاتخاذ العقوبة التأديبية، إضافة إلى المادة (64)، من مرسوم رقم 82-302، مؤرخ في 11 سبتمبر 1982، يتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج ر عدد (37)، بتاريخ 14 سبتمبر 1982، التي تنص على أنّه " ***لا يمكن أن تسلط العقوبة التأديبية على العامل بعد مرور أكثر من 3 أشهر على معاينة الخطأ المرتكب*** ".

إبداء رأيه خلال (45) يومًا من تاريخ إخطاره من السلطة التي لها صلاحية التعيين، فانقضاء هذا الميعاد، يؤدي إلى سقوط الخطأ التأديبي المنسوب للموظف(1)، مع تقادم المتابعة التأديبية في حقه.

إستنادًا لهاتين الحالتين، ألغت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قرارًا تأديبيًا إتخذته السلطة التأديبية بعد إنقضاء أجل تسعين (90) يومًا من تاريخ معاينة الخطأ التأديبي المرتكب من الموظف، أي بعد تقادم الدعوى التأديبية المنصوص عليها في المادة (64)، من المرسوم رقم 82-302، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ما يجعل القرار التأديبي مشوبًا بعيب عدم الإختصاص الزمني لسلطة التأديب(2).

كما إمتدت رقابة القاضي الإداري لهذا العيب إلى إجراء التوقيف المؤقت للموظف، حيث ألغت الغرفة الإدارية مقرر التوقيف الذي إتخذته الإدارة العامة ضد الموظف، نظرًا لعدم تسوية وضعيته خلال أجل شهرين من تاريخ صدور هذا الإجراء، وبهذا دفعت الإدارة جميع مرتبات الموظف من يوم توقيفه إلى يوم إدماجه في وظيفته(3).

ضمن مسعى تكريس رقابة القاضي لمشروعية سلطة التأديب، أثار مجلس الدولة عيب عدم الإختصاص الزمني في قرار العزل، الذي إتخذه مدير التربية لولاية سطيف في حق موظفة (س.ر)، التي كانت تتمتع بعطلة شرعية ثابتة بوثائق طبية ومؤشر عليها من طرف الصندوق الوطني للتأمينات الإجتماعية، وعليه تم إلغاء قرار العزل لاتخاذه في زمن

---

(1) دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 52.

(2) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 49106، مؤرخ في 6 مارس 1989، قضية (ب.م) ضد (ش.و.ن.ت.م.س)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، الجزائر، 1991، ص ص105-106.

(3) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 78275، مؤرخ في 13 جانفي 1991، قضية (مدير ق.ص.أ ولاية باتنة) ضد (و.ومن معها)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الرابع، الجزائر، 1992، ص ص153-155.

تتمتع فيه الموظفة بعطلة قانونية شرعية[1]، كما قضى برفض طلب المدعية بالتعويض، كونها مكفولة من طرف صندوق الضمان الإجتماعي.

ثالثًا

عدم المشروعية المكانية لاختصاص سلطة التأديب

يتحدد الإطار الإقليمي للسلطة التأديبية بالنظر إلى الإدارة أو المصلحة التي يرتبط بها الموظف عند إرتكابه للمخالفة التأديبية[2]، كما يمتد الإختصاص التأديبي لبعض السلطات ليشمل كافة إقليم الدولة[3].

تؤثر الوضعية الإدارية للموظف العام تأثيرًا هامًا على السلطة التي لها صلاحية تحريك الدعوى التأديبية ضده، فهل ممارسة سلطة التأديب تقتصر على سلطة التعيين أم تتعداها إلى حالات أخرى كالإنتداب أو الإستداع؟[4].

بتفحص النصوص القانونية، نجد أنّ المشرع الجزائري أوكل مهمة تأديب الموظف الذي يكون في حالة الإنتداب إلى الإدارة التي إنتدب إليها، وهذا ما نستنتجه من مفهوم المادة (137)، الفقرة الأولى، من أمر رقم 06-03 التي تنص "***يخضع الموظف المنتدب للقواعد التي تحكم المنصب الذي إنتدب إليه***..."، وهذا يعني أنّ مناط الإختصاص بالتأديب يؤول للجهة التي وقع فيها الخطأ التأديبي من الموظف.

---

(1) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 7462، مؤرخ في 25 فيفري 2003، قضية (س.ر) ضد (مديرية التربية لولاية سطيف)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص166-168.

(2) أحمد محمد إبراهيم الحفناوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية (دراسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 393.

(3) فعلى سبيل المثال، يمتد الإختصاص التأديبي للمجلس الأعلى للقضاء الذي ينعقد كهيئة تأديبية على كافة القضاة الموجودة على مستوى إقليم الدولة.

(4) حصرت المادة (127)، من أمر رقم 06-03 ، مؤرخ في 15 جويلية 2006، سابق الإشارة إليه، حالات يكون فيها الموظف في وضعية قانونية وهي: - القيام بالخدمة، - الإنتداب خارج الإطار، - الإستداع، - الخدمة الوطنية.

أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري الجزائري، فلم نعثر على قرارات قضائية سواء لدى المحكمة العليا سابقا أو مجلس الدولة حاليا، تبيّن لنا موقف القاضي الإداري في هذا المجال، عكس القضاء الإداري المصري، حيث تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية في إحدى أحكامها أنّ "***المستقر عليه أن في حالة إنتداب الموظف إلى جهة أخرى داخل النظام الإداري للدولة، فإن الجهة المنتدبة إليها ينعقد لها الإختصاص في تأديبه عما يقع منه من مخالفات أثناء فترة إنتدابه باعتبارها الأقدر من غيرها على تقدير خطورة الذنب الإداري***"[(1)].

الفرع الثاني

إعدام القرار التأديبي لاغتصاب إختصاص سلطة التأديب

يكمن الهدف من دراسة رقابة مشروعية سلطة التأديب، تبيان سلطات القاضي الإداري تجاه القرار التأديبي، والجزاء المترتب على مخالفة قواعد الإختصاص التأديبي، وقصد تبصير القاضي الإداري في استعمال ضوابط فعّالة، ودفع عجلة الإجتهاد القضائي إلى درجة وضع وتبني مواقف تترجم حقيقة الرغبة في حماية حقوق الموظف الخاضع للتأديب من جهة، وضمان ضرورات المصلحة العامة ومستلزمات المرافق العامة من جهة أخرى، دون التفريط في السعي نحو تحقيق ركائز دولة القانون[(2)].

إستجابة لهذه الإنشغالات، أضحت الإجتهادات القضائية الإدارية، وما رافقها من مناقشات ودراسات فقهية حول موضوع الجزاء المترتب على مخالفة قواعد مشروعية سلطة

---

(1) حكم رقم 1511، مؤرخ في 11 مارس 1986، المحكمة الإدارية العليا المصرية.

- أشار إليه: ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية، ضماناتها، موانع تحريكها، عقوباتها، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 624.

(2) بودريوه عبد الكريم، "جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية ..."، مرج سابق، ص 106.

التأديب، إتضح أنّ الإتفاق كان حول إعتبار هذا الجزاء على درجتين، وهما إلغاء وإنعدام القرار التأديبي، اللذان يتحدّدان بالنظر إلى مدى ودرجة خروج إختصاص سلطة التأديب عن مقتضيات مشروعية تأديب الموظف العام.

فيكون الإلغاء القضائي جزاءًا لعدم إحترام قواعد توزيع الإختصاص التأديبي داخل الإدارة الواحدة، بينما إنعدام القرار التأديبي يكون جزاءًا للخروج الجسيم عن ممارسة هذا الإختصاص، والذي يصل إلى حد إغتصابه، ما يجعل درجة رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي المتخذ بشأنه مشدّدة تصل إلى إعدامه، متّخذًا في ذلك صفة "**التصرف المادي**"[1]، الذي يتطلع بخصائص وآثار تختلف عن تلك التي يتميّز بها القرار التأديبي باعتباره "**تصرفًا قانونيًا**"[2].

الواضح أنّ حالة رقابة القاضي الإداري لاغتصاب سلطة التأديب نادرة الوقوع، لافتقار حالات حدوثه عمليًا، نظرًا لما للنصوص القانونية من وضوح لمبدأ الفصل بين السلطات، والتي لا تدع مجالا لإثارة هذا العيب أمام القاضي الإداري.

تبعًا لهذا التفسير الفقهي، نلمس قلّة القرارات القضائية الإدارية الجزائرية والمقارنة بشأنها إلاّ ما جاء نادرًا، هذا ما صرح به مجلس الدولة الجزائري، بموجب قراره الصادر في 03 ديسمبر 2002 القاضي بأنّ "***كل قرار تتخذه سلطة غير مختصة باتخاذه، يحلل على***

---

(1) « L'acte administratif constitutif de la voie de fait, parce qu'il a été pris sans se rattacher de l'exécution d'un texte ou à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative qui l'a édicté, se trouve dénaturé et perd son caractère administratif ».

-**Voir**: BENBADIS Fouzia, La saisine du juge administratif, O.P.U, Alger, 1985, P77.

(2) يمكن إعطاء حالتين ينطوي عليهما إغتصاب سلطة التأديب، واللتان تجعلان مصير القرار التأديبي المتخذ معدوما، كحالة ممارسة التأديب من فرد عادي ليس له صفة الموظف العام، وحالة ممارسة سلطة التأديب من سلطة قضائية في حين يؤول الإختصاص للسلطة التنفيذية.

أساس أنه قرار منعدم، وبطلانه يكون من النظام العام"[1].

يتبيّن لنا من هذا القرار غياب الموقف الحاسم للقاضي الإداري الجزائري، بشأن التفرقة بين حالات إعتبار القرار التأديبي عملاً قانونيًا، وبين تلك التي يتحول فيها القرار التأديبي إلى تصرف مادي، وأكثر من ذلك إفتقاره تماما لفكرة تبني درجات الرقابة على القرار التأديبي، مكتفيًا بالمبدأ العام القائل بأنّ "**القرار التأديبي الصادر بناءا على سلطة تأديبية غير مختصة يكون مجاوزا للسلطة ومن ثم إلغاءه**".

لاشك أنّ مثل هذا التطبيق القضائي المتذبذب يحتاج إلى انعقاد الغرفة المجتمعة لمجلس الدولة لتوحيد إجتهاده القضائي بشأن هذه المسألة، خاصة أنّه في حالة ثبوت إنعدام القرار التأديبي فإنّ تنفيذه من طرف الإدارة يشكل "**إعتداءًا ماديا une voie de fait**" على حقوق الموظف، مرتبًا لآثار تختلف عن تلك التي يرتبها القرار التأديبي القابل للإلغاء، باعتباره تصرف قانوني، فالقرار المعدوم لا يتحصن بعد إنقضاء المدة القانونية لرفع دعوى الإلغاء، فيمكن لصاحب الشأن طلب التعويض[2] عن الضرر الذي أصابه من هذا التعدي، عن طريق دعوى القضاء الكامل.

---

(1)- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 011803، مؤرخ في 3 سبتمبر 2002، قضية (شركة ذات الإسم الجماعي المسماة شعبان) ضد (ش.ذ والي ولاية تيزي وزو)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثالث، الجزائر، 2003، ص ص171-172.

- أنظر في نفس الموقف: مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 169417، مؤرخ في 27 جويلية 1998، قضية (المستأجر س) ضد (لجنة الدائرة)، "***قرار إداري صادر عن لجنة دائرة غير مختصة، قرار إداري منعدم (نعم)***"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص 81-82.

(2) - كتب VEDEL Georges في هذا الشأن:

« Toute illégalité peut constituer une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique ».

-VEDEL Georges, Droit administratif, P.U.F, Paris, 1980, P483.

- بينما يقول خلوفي رشيد: "**لا ينتج عن إلغاء قرار إداري مشوب بعيب عدم الإختصاص تعويض الضحية، ما دام أنّ موضوع القرار مبررًا**"، أنظر مؤلفه: قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 23.

المبحث الثّاني

رقابة مشروعية شكل القرار التأديبي

يتوقف نجاح النظام التأديبي المتبع في الدول، على إيجاد قدر من الضمانات القانونية والقضائية التي تكفل للموظف العام في أيّة مساءلة تأديبية، حتى تضمن له مساءلة تأديبية عادلة.

كون النظام التأديبي أخطر جوانب الوظيفة العمومية الذي قد يضرّ بالموظف، كانت لرقابة القاضي الإداري على شكل القرار التأديبي ضمانة أساسية وملازمة لمشروعيته، باعتباره المظهر الخارجي، الذي تتجسد فيه إرادة السلطة التأديبية، وعليه أضحى القرار التأديبي الشفهي والكتابي أمرًا متطلبًا قانونًا **(مطلب أول)**، إلى جانب تسبيبه تحت رقابة القاضي الإداري **(مطلب ثان)**.

المطلب الأول

رقابة مشروعية المظهر الخارجي للقرار التأديبي

ضمانًا للسلطة المقيّدة التي فرضها المشرع في المجال التأديبي، إمتدت رقابة المشروعية إلى المظهر الخارجي للقرار التأديبي الشفهي **(فرع أول)** والكتابي المحدد بموجب قاعدة قانونية آمرة، وملزمة لسلطة التأديب تحت طائلة إلغائه قضائيًا **(فرع ثان)**.

الفرع الأول

رقابة القرار التأديبي الشفهي

ينصب المظهر الخارجي للقرار التأديبي، على الصورة التي تفرغ فيها السلطة التأديبية إرادتها إتجاه الموظف محل المساءلة التأديبية، والأصل المستقر عليه قضائيا في هذا الصدد أنه لا يشترط في القرارات الإدارية أن تفرغ في قالب شكلي معيّن، فيكفي أن

تفصح الإدارة عن إرادتها في إحداث أثر قانوني بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، غير أنّ هذه القاعدة لا تنطبق على القرارات التأديبية، بدليل أنّ القانون قيد سلطة التأديب بإتباع شكل معيّن في إتخاذها، والتي تأخذ حكم طبيعة عقوبات تأديبية شفهية وكتابية.

أبرز مظهر يمكن أن توجد فيه القرارات التأديبية الشفهية، والتي لا يلزم فيها القانون أن تتضمن عقوبتها شكلاً كتابيًا، "**عقوبة التنبيه**"، التي وجدت إعترافًا تشريعيًا ضمنيًا، وفق المادة (163)، من أمر رقم 06-03، والتي تقابلها "**عقوبة الإنذار الشفوي**"، التي تتخذ في صيغة قرار تأديبي شفهي، تطبيقًا للمادة (124) من المرسوم رقم 85-59[1] سالف الذكر.

إنّ الأخذ بفكرة القرار التأديبي الشفهي له أهميّة بالغة بالنسبة للموظف الخاضع للتأديب، إذ أنّ العقوبة التأديبية لا تسجل في ملفه الإداري[2]، كما أنّها لا تؤثر على وضعيته الوظيفية والمالية[3].

فضلاً عن ذلك، مكّن المشرع الموظف الذي عقب بها من رد إعتباره وتطهيره منها، بطلب إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد مرور سنة من تاريخ توقيعها، أو بقوة القانون بعد مرور سنتين من تاريخ توقيعها، بشرط أن لا يتابع بعقوبة تأديبية أخرى[4].

---

(1) بالمقارنة مع نص المادة (55)، من أمر رقم 66-133، مؤرخ في 02 جوان 1966، سابق الإشارة إليه، نلاحظ أنّ المشرع لم يحدد المظهر الخارجي لعقوبة الإنذار، ما يترك السلطة التقديرية للإدارة، التي لها الحرية في إتخاذ القرار التأديبي وفق الشكل الذي تراه مناسبا، والذي قد يكون كتابيا أو شفهيا.

(2) AUBIN Emmanuel, Droit de la fonction publique, 2ème édition, Gualino éditeur, Paris, 2004, P233.

(3) يتخذ القرار التأديبي الشفهي عدة صور منها:
- تذكير الموظف بواجباته الوظيفية.
- تذكير الموظف بالنظام التأديبي الوظيفي.
- حثه الموظف مراعاة واجباته الوظيفية.

(4) أنظر: المادة (176)، من أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، سابق الإشارة إليه.

أبدى القضاء الإداري الفرنسي[1] والمصري إهتمامهما برقابة مشروعية المظهر الخارجي للقرار التأديبي، من خلال حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الذي قضى أنّه "***كما قد يكون القرار التأديبي مكتوبًا قد يكون شفهيًا***"[2].

أمّا بالنسبة للتطبيقات القضائية الإدارية الجزائرية، فتكاد تكون منعدمة إيمانًا لاحترام سلطة التأديب لمشروعية المظهر الخارجي للقرارات التأديبية التي تتخذها[3]، كما أنّ القاضي الإداري الجزائري نادرًا ما يشير صراحة إلى عيب الشكل، الذي طالما أدخله ضمن "**عيب مخالفة القانون**" بمفهومه الواسع، مع العلم أنّ هذه العبارة واسعة، وقد تشمل جميع عيوب القرار التأديبي.

مدّ القاضي الإداري رقابته إلى مدى مشروعية السحب والإلغاء الإداريين للقرار التأديبي الشفهي، أين قيّد السلطة التأديبية بالتعقيب عليه بذات الشكل المحدد قانونًا، وإذا لم توجد قاعدة قانونية تتقيد بها، فتلجأ إلى الأخذ **بقاعدة توازي الأشكال Le parallélisme des formes**، التي تقضي بأنّ سحب أو إلغاء عقوبة التنبيه أو الإنذار الشفوي المتخذة في حق الموظف بموجب قرار إداري شفهي وصادر عن السلطة التأديبية الذي إتخذته[4] تطبيقًا **لقاعدة توازي الإختصاصات Le parallélisme des compétences**.

---

(1) C.E, 17 Février 1995, **Hardouin**, *« La punition d'avertissement ne fait l'objet d'aucune inscription au dossier individuel du fonctionnaire »*.
-Voir cet arrêt dans : **Recueil des décisions du conseil d'état**, Dalloz, Paris, 1999, P641 et Suiv.

(2) حكم رقم 1475، مؤرخ في 30 جوان 1982، المحكمة الإدارية العليا المصرية.
- أشار إليه: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أسباب دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002، ص 94.

(3) عدم وجود قرارات قضائية جزائرية، ليس مرجعه تقاعس القاضي الإداري عن تأدية دوره في الرقابة على ركن الشكل في القرار التأديبي، إنما مرده إحترام السلطة التأديبية له.

(4) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أسباب دعوى إلغاء القرار الإداري ...، مرجع سابق، ص 100.

يدفعنا الطرح المتقدم لسؤال مؤداه إذ ألغى القاضي الإداري القرار التأديبي لعدم مشروعية مظهره الخارجي، فهل يجوز لسلطة التأديب مساءلة الموظف عن ذات الخطأ التأديبي مرة أخرى؟.

للإجابة عن ذلك، نجد أحكام القضاء الإداري إستقرت على أنّ الحكم الصادر بإلغاء القرار التأديبي بناءً على هذا العيب لا يمنع سلطة التأديب من اتخاذ تلك العقوبة مرة أخرى، مع مراعاة الشق المعيب على الوجه الذي يتطلبه القانون.

إستقر أيضا على أنّه، إذا كان القرار التأديبي سليما في مضمونه، ومحمولاً على أسبابه، وغير مشوب بعيب إساءة إستعمال السلطة، فإن عيب مخالفته لقواعد الشكل لا يستتبع طلب التعويض من السلطة التأديبية التي إتخذته، ما دام القرار التأديبي سيصدر على أي حال بذات المضمون لو أنّ تلك القاعدة الشكلية قد رعيت[1].

الفرع الثاني

رقابة القرار التأديبي الكتابي

يدخل أيضًا ضمن مشروعية المظهر الخارجي للقرار التأديبي، تلك العقوبات التأديبية التي تفرغها السلطة التأديبية في قالب شكلي مكتوب، منظم بموجب قانون الوظيفة العمومية، باعتباره إستثناءً على الأصل العام، الذي يقضي بعدم تقييد الإدارة بشكل معيّن عند إتخاذ القرارات الإدارية عامة.

---

(1) حكم رقم 848، مؤرخ في 15 نوفمبر 1966، المحكمة الإدارية العليا المصرية.

- أشار إليه: عبد الوهاب البندري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا وقضائيا، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000، ص 159.

تطلّع المشرع بتقييد سلطة التأديب في إتخاذ العقوبات التأديبية في شكل كتابي[1]، وذلك ما نستدركه من نص المادة (163)، من أمر رقم 06-03، التي حصرت جميع العقوبات التأديبية التي يمكن إتخاذها ضد الموظف العام، باستثناء **عقوبة التنبيه** التي يقتصر توقيعها شفهيا، نظرًا لعدم خطورتها على الوضعية الوظيفية والمالية للموظف.

كما تقودنا مشروعية المظهر الخارجي للقرار التأديبي، إلى البحث عن مجالات رقابة القاضي الإداري بشأنه، والحالات التي تمس بمشروعيته، لهذا إستعان الفقه الإداري بالعناصر التي تكوّن المظهر الخارجي للقرار التأديبي، والتي جعل مخالفتها وسائل يعتمد عليها المتقاضي لمهاجمة مشروعية القرار التأديبي أمام القاضي الإداري.

تتمثل العناصر المكوّنة للمظهر الخارجي للقرار التأديبي في:

- **ذكر تاريخ ومكان صدور القرار التأديبي**: ينتج عن ذكر تاريخ ومكان إتخاذ القرار التأديبي آثار قانونية هامة، سواء بالنسبة لسلطة التأديب المتخذة له أو للموظف الذي يمسه أهمها:

- تحديد نطاق الإختصاص الزمني لمصدر القرار التأديبي، ومدى إحترام الآجال القانونية المقررة لاتخاذه.

- تسهيل للموظف مهمة حساب مواعيد الطعن القضائي إلغاءًا أو تعويضًا.

- تمكين القاضي الإداري من حساب حقوق الموظف في حالة الحكم بإلغاء القرار

---

(1) تشكل العقوبات التأديبية المكتوبة المظهر الغالب للقرارات التأديبية، وهذا الأمر يسهّل على الموظف إثبات وجودها، ورقابتها من طرف القاضي الإداري، عكس القرارات التأديبية الشفهية، التي يصعب على الموظف إثباتها وإرفاقها مع عريضة دعوى إلغائها، خاصة أنّ المادة (819)، من قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، متضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد (21)، بتاريخ 23 أفريل 2008، قيدت قبول دعوى الإلغاء بنسخة من القرار الإداري المطعون فيه، وفي حالة إمتناع الإدارة تقديم نسخة من القرار، يمكن للقاضي الإداري أن يأمرها بذلك في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة عن هذا الإمتناع.

التأديبي، والذي يكون من تاريخ إتخاذ هذا الأخير.

- تسهيل تحديد الجهة القضائية المختصة للطعن في القرار التأديبي، وذلك بمعرفة طبيعة السلطة التأديبية المتخذة للقرار التأديبي محل الطعن، والتي قد تكون تابعة للجهات الإدارية المركزية، فيرفع الطعن القضائي إلى مجلس الدولة[1] تطبيقا للمادة (9) من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة، والمادة (901) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أما بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة عن الجهات الإدارية اللامركزية فيؤول الإختصاص القضائي بشأنها لدى المحاكم الإدارية[2]، تطبيقًا لنص المادة (801) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- **تضمين القرار التأديبي توقيع السلطة المختصة به**: إلى جانب ذكر تاريخ صدور القرار التأديبي، ذهب القضاء الإداري إلى أبعد من ذلك، حيث راقب مدى تضمين القرار على توقيع الجهة المختصة بإصداره، ما دام في مراعاته مصلحة للموظف.

إذ يسهل على الموظف معرفة مصدر القرار، باعتباره صاحب إختصاص أصيل أو صادر عن تفويض[3]، ومن ثم تحديد صاحب صفة وأهلية التقاضي الذي يمكن للموظف مقاضاته أمام الجهة القضائية المختصة.

---

(1) فهذه القاعدة تنطبق على دعاوي الإلغاء، فحص المشروعية، والتفسيرية، أما فيما يخص دعوى التعويض الناتجة عن القرار التأديبي الغير المشروع، فيمكن لصاحب المصلحة أن يطلب التعويض أمام مجلس الدولة أثناء رفع دعوى إلغاء القرار التأديبي، أو يلجأ إلى المحكمة الإدارية المختصة بموجب دعوى مستقلة، تطبيقا لنص المادة (801)، الفقرة الثانية، من قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، سابق الإشارة إليه، التي جاء فيها "***تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في ... دعاوى القضاء الكامل ...***".

(2) راجع: المادة الأولى، من قانون رقم 98-02، مؤرّخ في 30 ماي 1998، يتعلّق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد (37)، بتاريخ 01 جوان 1998.

(3) CALOGEROPOULOS André, Le contrôle de la légalité externe des actes administratifs unilatéraux, L.G.D.J, Paris, 1983, P76.

- **<u>لغة القرار التأديبي</u>**: يتبع مشروعية المظهر الخارجي للقرار التأديبي الصياغة اللغوية له، فالأصل العام أن يحرر القرار الإداري المكتوب باللغة الرسمية التي يحددها عادة دستور الدولة[(1)] باعتباره القانون الأسمى فيها.

تبعًا لهذا التفسير، تعرض مجلس الدولة الجزائري، في قراره الصادر بتاريخ 11 فيفري 2002، إلى عدم مشروعية قرار مجلس الإتحاد الوطني للمحامين[(2)] المحرر باللغة الأجنبية، خلافا للمادة (3) من دستور 1996 التي جاء فيها " ***اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية***"، والمادة (2) من قانون رقم 91-05، المتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية[(3)].

- **<u>قانونية سير النظامي للجان المتساوية الأعضاء</u>**: يدخل أيضا ضمن عناصر مشروعية المظهر الخارجي للقرار التأديبي مدى صحة وقانونية البناء العضوي للجنة المتساوية الأعضاء في هيئتها التأديبية[(4)].

---

(1) دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج ر عدد (76)، بتاريخ 08 ديسمبر1996، المتمم بقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أفريل2002، ج ر عدد(25)، بتاريخ 14 أفريل2002، المعدل والمتمم بقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر2008، ج ر عدد(63)، بتاريخ 16 نوفمبر2008.

(2) مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 005951، مؤرخ في 11 فيفري 2002، قضية (متقاعد س) ضد (منظمة المحامين لناحية وهران)، **<u>مجلة مجلس الدولة</u>**، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص147- 148.

(3) قانون رقم 91-05، مؤرخ في 16 جانفي 1991، يتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية، ج ر عدد (3)، بتاريخ 16 جانفي 1991، معدّل ومتمم بأمر رقم 96-30، مؤرخ في 21 ديسمبر 1996، ج ر عدد (81)، بتاريخ 22 ديسمبر 1996.

(4) هناك فرق بين عدم إستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء، الذي يدخل ضمن عيب عدم الإجراءات، وبين عدم قانونية تشكيلها، باعتباره عيب في الشكل، فقد تحترم السلطة التأديبية إجراء إستشارة هذه اللجنة، إلا أن تشكيلتها القانونية غير صحيحة، ما يؤثر على صحة ومضمون القرار التأديبي المتخذ ضد الموظف.

يحكم بعض العقوبات التأديبية ضرورة تقييد سلطة التعيين بطلب إستشارة هذه اللجان قبل توقيع العقوبة التأديبية، لذا يتعين توافر النصاب القانوني المحدد لها وفق المادة (19)، من مرسوم رقم 84-10، المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء التي قضت بأنّه " ***لا تصح مداولات اللجان المتساوية الأعضاء، إلا إذا إلتزمت بقواعد تشكيلها وعملها، ويتعين حضور إجتماعاتها ¾ عدد أعضاءها على الأقل، وإذا لم يبلغ النصاب القانوني يستدعي من جديد أعضاء اللجنة خلال 8 أيام الموالية، وعندئذ يصح إجتماعها بحضور نصف عدد أعضاءها***"[(1)]، كما حددت المادة (23) منه تشكيلة أعضائها من ممثلي الإدارة والموظفين المنتخبين بالتساوي، والتي تتراوح ما بين خمسة إلى (7) أعضاء من كل طرف.

من إستقراء الأحكام القضائية التي تناولت دراسة مشروعية هذا العنصر، نجد قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، الصادر بتاريخ 1 فيفري 1986، الذي ألغى قرار مديرية مستشفى للأمراض العقلية بوهران، المتضمن فصل الموظف (ب.م)، مؤسسًا في ذلك على أنّ " ***قرار الفصل إتخذ دون إحترام النصاب القانوني للمجلس التأديبي المنصوص عليه قانونا***"[(2)].

كما ألغى مجلس الدولة بموجب قراره الصادر في 22 جانفي 2001، عقوبة التنزيل من الرتبة المتخذة من طرف والي ولاية جيجل في حق الموظف (ل.م)، نظرا لخرق أحكام المرسوم رقم 84-10، لاسيما المواد (14) إلى (23) منه، التي قيّدت صحة إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بحضور ¾ من عدد أعضائها، ومن ثم فإنّ عدم بلوغ نصابها القانوني

---

(1) مرسوم رقم 84-10، مؤرخ في 14 جانفي 1984، سابق الإشارة إليه.

(2) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42898، مؤرخ في 1 فيفري 1986، قضية (ب.م) ضد (ضد وزير الصحة العمومية ومن معه)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1990، ص ص 172-175.

في دعوى الحال، يؤدي إلى عدم مشروعية تشكيلة هذه اللجنة، ومن ثم إلغاء القرار التأديبي المتضمن عقوبة التنزيل من الرتبة[1].

فالشكلية وحدها هي التي تسمح للموظف معرفة الأسباب التي بنت عليها السلطة التأديبية قرارها التأديبي، حسب ما جاء به في قرار مجلس الدولة الفرنسي، بتاريخ 25 ماي 1994 الذي إعتبر أنّ " ***القرار الذي لم يأخذ الشكل الكتابي كأنه لم يسبب***"[2]، . وهو أمر منطقي..

المطلب الثاني

رقابة مشروعية تسبيب القرار التأديبي

يعد التسبيب أهم الضمانات التي تمخضت عنها النظم القانونية في نطاق الجزاءات التأديبية، وحق من حقوق الموظف العام، حيث تجنبه تحكم وسطو السلطة التأديبية، فهو سد منيع لعدم مشروعية شكل القرار التأديبي، والسبيل إلى العدالة التأديبية والإدارية في الوظيفة العامة، ولتقييد السلطة التأديبية به، يتعيّن تحديد تعريف ضمانة تسبيب القرار التأديبي **(فرع أول)** والأساس القانوني الذي يقوم عليه **(فرع ثان)**.

الفرع الأول

تعريف ضمانة تسبيب القرار التأديبي

ظهر لفظ "**التسبيب la motivation**" لأول مرة في فرنسا، كإصطلاح لغوي خلال القرن

---

(1) مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم الفهرس (40)، مؤرخ في 22 جانفي 2001، قضية (ل.ع) ضد (والي ولاية جيجل)، **(قرار غير منشور)**.

- أشار إليه: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 301.

(2) Voir : CHAIB Soraya- KARADJI Mustapha, "Le droit d’accès aux documents administratifs en droit Algérien", **IDARA**, Revue de l’Ecole Nationale d’Administration, V 13, N°2, Alger, 2003, P115.

الثامن عشر، وكان يقصد به "**تضمين الأحكام القضائية بالأسباب الضرورية التي أدت إلى وجودها**"[(1)].

نظرًا لأهميته، عملت تشريعات الدول إمتداد تطبيقه إلى التأديب الإداري، باعتباره جزءًا جوهريًا من مضمون مبدأ الشفافية الإدارية، التي لا تقوم من دونه، ووسيلة أساسية لعقلنة النظام التأديبي.

بدأت قوانين الدول في أواخر القرن التاسع عشر تدرك أهمية وحقيقة الدولة القانونية، فاستلزمت على الإدارة التقيد بقواعد الإعلام والشفافية في تصرفاتها مع الأفراد، خاصة تلك التي تمس بحقوقهم وحرياتهم بشكل سلبي، وعلى إثرها أعتبر واجب تسبيب القرارات الإدارية منها التأديبية، أحد أبرز الوسائل القانونية التي لا بديل عنها لممارسة رقابة المشروعية عليها.

يقصد به "**إفصاح السلطة التأديبية عن الأسباب القانونية والواقعية**[(2)] **التي تبرر إتخاذها للقرار التأديبي**"[(3)]، ويعرف أيضا أنّه "**ذلك الجزاء التأديبي الذي يحمل بجانبه الوقائع القانونية والمادية التي أدت إلى توقيعه على الموظف**"[(4)].

---

(1) بدري مباركة، "ضمانة تسبيب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة"، **دراسات قانونية**، مجلة فصلية تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، العدد الثامن، الجزائر، 2008، ص 107.

(2) تعرف العناصر القانونية، بتلك النصوص القانونية التي تستند إليها السلطة التأديبية قرارها التأديبي، بينما العناصر الواقعية فهي ما يستند إله القرار من وقائع، كتحديد الأفعال المنسوبة للموظف الخاضع للتأديب.

- للتفصيل أكثر حول هذه التفرقة أنظر: الأعرج محمد، "تعليل القرارات الإدارية"، **المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية**، "سلسلة مواضيع الساعة"، العدد 43، 2003، ص 39.

(3) نوفان منصور عقيل العقيل، سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني والنظم المقارنة، رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 2005، ص 409.

(4) الشتوي سعد، المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 105.

فالتسبيب إذًا، هو عنصر من عناصر الشكل الذي يحدد المشروعية الخارجية للقرار التأديبي(1)، وضمانة معاصرة لإصدار الجزاء التأديبي، وأسلوبًا للتقييد الذاتي لسلطة التأديب، التي تكون دائمًا ملزمة بالبحث عن العناصر القانونية والواقعية لتبرير قرارها التأديبي، ما يبعدها عن الطابع السلطوي ضد الموظف العام، وتحمله على الإقتناع بالعقوبة التأديبية الموقعة عليه، مما يزيد من ثقته بسلطة التأديب، وتقوية لغة التخاطب معها، طالما أنّها كشفت عن المبررات التي دفعتها لمساءلة الموظف العام تأديبيًا.

كما يفصح التسبيب عن العوامل التي أسهمت في تكوين عقيدة الإدارة في التأديب، والتي تكون بعيدة كل البعد عن حاجز السرية، ما يعطي للموظف الفرصة الكافية لتقديم دفاعه والرّد على كافة الأسانيد التي تثيرها السلطة التأديبية في قرارها التأديبي، كما تسهل عليه مهمة إثبات عكس ما تدّعيه سلطة التأديب ضده أمام القاضي الإداري، والذي على أساسه يتم إلغاء القرار التأديبي المتخذ.

نظرًا لانفراد القرارات التأديبية بضوابط خاصة في التسبيب(2) قلّما تتوافر في بقية

---

(1) الشتوي سعد العنزي، "الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي"، **مجلة الحقوق**، تصدر عن مجلس النشر العلمي، العدد الأول، الكويت، 2010، ص 262.

(2) يوجد إختلاف بين مصطلحي "**السبب**" و"**التسبيب**"، فالتسبيب هو عنصر من عناصر ركن الشكل في القرار التأديبي، الذي يحدد المشروعية الخارجية له، بينما السبب فهو ركن من أركان المشروعية الداخلية للقرار التأديبي، وقد يكون التسبيب عنصرا من عناصر المشروعية، إذ ما إستلزمه القانون على بعض القرارات الإدارية منها التأديبية، وقد لا يكون عنصرا لها، وذلك في حالة ما إذا لم يوجد نص قانوني يلزم الإدارة به، بينما السبب فهو ركن جوهري وإنعدامه في القرارات الإدارية عامة يؤدي إلى عدم مشروعيتها.

- أنظر على سبيل المثال: الخلط الواضح بين مفهومي السبب والتسبيب،الوارد بمناسبة التعليق على قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الرابعة، تحت رقم 90، مؤرخ في 31 جانفي 2000، قضية (والي ولاية مستغانم) ضد (جمعية منتجي الحليب).

- للتفصيل أكثر حول هذا القرار أنظر: بودريوه عبد الكريم، "القضاء الإداري الجزائري الواقع والآفاق"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد السادس، الجزائر، 2005، ص 21.

القرارات الإدارية الأخرى، فإنّها تكرس للقاضي الإداري مزيدًا من السلطة في الرقابة على مشروعيتها، خاصة أن التسبيب في هذا المجال يعد ضمن الشكليات الجوهرية التي يترتب على تخلفها عدم مشروعية القرار التأديبي المتخذ ضد الموظف، ووسيلة لإلغاءه من طرف القاضي الإداري.

عند الحديث عن فاعلية التسبيب وأهميته، فلا ينبغي النظر إليه كمجرد شكل يجب أن يستوفيه القرار التأديبي، إنّما يجب أن يتماشى وجوده مع الحكمة التي أدّت إلى إعتباره عنصرًا جوهريًا ووجوبيًا يصلح لرقابة مشروعية سلوك سلطة التأديب أثناء ممارسة إختصاصها التأديبي، لهذا ينبغي إستفاء شروطه على الوجه الأكمل.

لذلك يصدق القول "**في القرارات التأديبية أن يكون للتسبيب إهتمامًا وعناية كتلك التي تحضى بها القرارات والأحكام القضائية**"[(1)]، خاصة أنّ السلطة التأديبية لا تملك إتجاهه أيّة سلطة تقديرية في الأخذ به من عدمه، بدليل أنّ القانون جعل سلطتها في هذا المجال دائما مقيدة بضرورة تسبيب قراراتها التأديبية تحت طائلة إلغائها قضائيًا.

بالرجوع إلى التشريعات التأديبية المقارنة والتشريع الجزائري، فلا نجد أيّة إشارة إلى عناصر تسبيب القرار التأديبي، مكتفية في ذلك بنص على إلزام السلطة التأديبية التقيّد به، دون تقييدها بالبيانات الواجب ذكرها في متن القرار.

تفاديًا لهذه النقائص القانونية، تدخلت بعض الآراء لتوضح هذه المسألة، بالإجماع على ضرورة الأخذ بمجموعة من العناصر الأساسية المكوّنة للتسبيب، والتي تبرر توقيع العقوبة التأديبية[(2)]، أهمّها:

---

(1) راجع على سبيل المثال: المادة (144)، من دستور 28 نوفمبر1996، التي تنص "***تعلل الأحكام القضائية، وينطق بها في جلسات علانية***"، والمادة (11)، من قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، حيث جاء النص على أنّه "***يجب أن تكون الأوامر والأحكام والقرارات مسببة***".

(2) بدري مباركة، "ضمانة تسبيب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة"، مرجع سابق، ص 120.

- ذكر وتحديد الوقائع المنسوبة للموظف بقدر تمكين هذا الأخير من معرفة أسباب تأديبه لمجرد قراءته للقرار التأديبي المعني به.

- ذكر عنصر الوصف القانوني السليم لتلك الوقائع محل المساءلة التأديبية والتي توصف بالخطأ التأديبي[1].

نظرًا لقرينة المشروعية التي تتمتع بها التصرفات الإدارية[2]، يكون الموظف المتهم مطالبًا بإقامة الدليل على براءته أمام السلطة التأديبية، ومن بين وسائل تخفيف هذا العبئ، رجوع الموظف المعني إلى تسبيب القرار التأديبي، ليتمكن من إعداد دفاعه.

غير أنّ التسبيب في تقديرنا يجب أن لا يكون نمطيًا، حيث تستخدم فيه السلطة التأديبية صيغة معينة في كافة القرارات التأديبية، كاستخدام عبارة الإخلال بواجبات الوظيفة العمومية، أو المساس بأخلاقيات المهنة، فهي عبارات عامة لا تحمل المعنى الحقيقي للخطأ التأديبي الصادر من الموظف.

فالتسبيب النمطي لا يتفق مع جوهره، وكما يتناقض مع حكمة وجوده، فالإدارة ملزمة ببحث ظروف كل واقعة على حدى.

الفرع الثاني

الأساس القانوني لضمانة تسبيب القرار التأديبي

إستقرّ الفقه والقضاء الإداريين على قاعدة مفادها "**لا تقييد للإدارة بتسبيب قراراتها ما**

---

(1) حكم رقم 2438، مؤرخ في 20 ماي 2001، المحكمة الإدارية العليا المصرية،"**_.... ومتى كان القرار المطعون فيه قد إتسم بالقصور الشديد في أسبابه على النحو الذي أخل بحق الطاعن في الدفاع عن نفسه، ومن ثم فإنه يتعين والحال الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه_**".

- أشار إليه: الشتوي سعد، المساءلة التأديبية...، مرجع سابق، ص 129.

(2) DEBBASCH Charles, Contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1990, P809.

لم يلزمها القانون بذلك"[1]، وهذا ما يجعل قراراتها تحمل قرينة قانونية، تقضي بافتراض قيامها على أسباب صحيحة، إلى أن يثبت المدعي عكس ذلك.

غير أنّ إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية، يعد من بين أهم الآليات الأساسية التي تبنى عليها علاقة الإدارة بالمواطن، فهي تشكل ضمانة حقيقية لحماية حقوقه إتجاه تعسف الإدارة، أو إتجاه أي عيب من العيوب التي قد تنجم عن القرارات الإدارية خلال عملية إصدارها.

تكريسًا لهذه الضمانة فكرت الكثير من الدول في إصدار قانون يلزم به الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية، ويضمن حقوق المتعاملين معها، كما يعزز الرقابة القضائية على شرعيته.

من بينها نذكر الولايات المتحدة الأمريكية، أستراليا وفرنسا، هذه الأخيرة التي فرضت التسبيب الوجوبي لبعض القرارات الإدارية، وفق قانون 11 جويلية 1979، في إطار سياسة عامة هدفت إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور، إمتدادًا لحركة الإصلاح التي إستحدثتها في هذا المجال[2]، ومن بين هذه القرارات نجد منها التأديبية المتخذة في إطار الوظيفة العمومية، أين تدّخل المشرع الفرنسي بموجب قانون الوظيف العمومي[3]،

---

(1) بدري مباركة، "ضمانة تسبيب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة"، مرجع سابق، ص 112.

(2) Loi Française N° 79-587, du 11 Juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l’amélioration des relations entre l’administration et le public, **Publication de la revue Marocaine d’administration locale et de développement**, Série "Thèmes actuels", N°43, 2003, PP 81-84.

(3) - DE FORGES Jean-Marie, Droit de la fonction publique, P.U.F, Paris, 1997, P191.

- Art (19), de la loi N° 83-634, du 13 Juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, "***L’avis de cet organisme de même que la décision prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivés***".

- **Voir** : SALON Serge et SAVIGNAC Jean-Charles, **Code de la fonction publique**, 8eme édition, Dalloz, Paris, 2009, P243.

وحمّل به السلطة التأديبية على ضرورة تسبيب قراراتها التأديبية، نظرًا للسّمة العقابية لها وما تشكله من خطورة على الموظف العام.

إنتهج المشرع الجزائري سياسة التأطير القانوني في تسبيب القرارات الإدارية، بتطبيق قاعدة "**عدم تقييد الإدارة بتسبيب قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك**"، وعليه أصبح التسبيب إستثناءًا تلتزم به الإدارة في حالات قليلة ونادرة وبموجب نص قانوني صريح[1].

كرس المشرع ضمانة تسبيب القرار التأديبي بموجب قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة، إذ ألزمت المادة (56)، من أمر رقم 66-133، السلطة التأديبية بتسبيب قراراتها المتضمنة للعقوبات التأديبية، وأكّد أيضا على ذلك المرسوم رقم 85-59[2] المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، إتّخذ نفس الموقف بموجب المادة (165)، من أمر رقم 06-03، التي تنص على "***تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية***".

أكثر من ذلك، فقد قام المشرع بتقييد اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي بتسبيب رأيها وفق المادة (170) الفقرة الثانية من نفس الأمر، المتضمنة لعقوبات

---

(1) حقيقة أنّ عدم إنتهاج المشرع الجزائري لسياسة التأطير القانوني الشامل في تسبيب كل القرارات الإدارية، يعود إلى إعتبار الجزائر ضمن الدول السائرة في طريق النمو، وأن أسباب إفتقارها للتسبيب قد يعود إلى أن الإدارة الجزائرية لا تزال حديثة العهد لانتهاج مثل هذه السياسة، إذا ما قارناها بخبرة بعض الدول المتقدمة، كالولايات المتحدة وفرنسا، غير أن هذه العواقب لا يمنعها من أن تقتبس بعض الأعراف والأنظمة القانونية أسوة بها، خاصة مع إستحداثها لمجلس الدولة والمحاكم الإدارية، مما يضمن لها الإستئناس بها والأخذ بإلزامية التسبيب في جميع القرارات الإدارية، سيما أن هذا الأخير يعتبر من بين أهم معالم تكريس مبدأ الوضوح الإداري، الذي من شأنه تحقيق نتائج ملموسة، كتعزيز دولة القانون، وإحداث أحسن إدارة وضمان رقابة قضائية فعّالة.

(2) أنظر: نص المادتين (125) و(126)، من مرسوم رقم 85-59، مؤرخ في 25 مارس 1985، سابق الإشارة إليه.

الدرجة الثالثة والرابعة، والتي جاء فيها "***يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة***"[(1)].

يجد أيضا أساسه القانوني في المرسوم رقم 88- 131 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن[(2)]، حيث حدد لنا نطاق إستفادة الموظف من هذا الحق بموجب المادة (10) منه، إضافة إلى ما جاء في المادة (11) الفقرة الخامسة من قانون الفساد[(3)] التي ألزمت الإدارة تسبيب قراراتها الصادرة في غير صالح المواطن مع بيان طرق الطعن فيها.

فالتشريعات في الجزائر وإن إعتمدت تسبيب القرارات القضائية كمبدأ عام، فإنّ تطبيقه على القرارات الإدارية كإستثناء وبنص قانوني صريح [(4)].

تمكّن القضاء الإداري من رقابة تسبيب القرار التأديبي، تطبيقًا لما أكده مجلس الدولة الفرنسي حينما قضى بأنّ " ***كل قرار يتضمن عقوبة تأديبية يجب أن يكون مسببا***"[(5)]، وأضافت في نفس السياق المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 17

---

(1) نلمس معالجة غير كافية للتسبيب بالنسبة لعقوبة التنبيه، التي تأخذ شكل قرار تأديبي شفهي، وهذا يؤدي إلى محدودية نطاق إستفادة الموظف من حق التسبيب، والذي من شأنه أن يفتح ثغرات عدّة يمكن أن تستغلها السلطة التأديبية ضد الموظف الخاضع للتأديب.

(2) مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مؤرخ في 4 جويلية 1988، ج ر عدد (27)، بتاريخ 06 جويلية 1988.

(3) قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد (14)، بتاريخ 08 مارس 2006، المتمم بأمر رقم 10-05، مؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد (50)، بتاريخ 01 سبتمبر 2010، المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15، مؤرخ في 02 أوت 2011، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد (44)، بتاريخ 10 أوت 2011.

(4) CHAIB Soraya et KARADJI Mustapha, "Le droit à la motivation des actes administratifs en droit Français et Algérien", **IDARA**, Revue de l'Ecole Nationale d'Administration, V 15, N°1, 2005, P110.

(5) C.E, 17 Novembre1982, **Kairenaga**, ***« Les décisions prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivée ».***

- **Voir** : DRAGO Roland, "Fonction publique", **R.D.P**, N° 4, 1983, P1116.

جوان 1989 أنّه "***ويتفرع على حق الدفاع المقدس المكفول لكل إنسان أن تصدر الأحكام والقرارات التأديبية بالنسبة للعاملين مسببة***"[(1)].

كما طبّق القضاء الإداري الجزائري هذه القاعدة في سبيل رقابة مشروعية وإلغاء القرار التأديبي، ومن تطبيقاته، قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بطلان قرار العزل الذي إتّخذه وزير الشؤون الخارجية في حق الموظف الدبلوماسي (ل.خ)، بسبب خرقه لقاعدة إلزامية تسبيب القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظفين الديبلوماسيين والقنصليين، المنصوص عليها في المادة (94) الفقرة (2)، من أمر رقم 77-10، المتضمن القانون الأساسي للموظفين الديبلوماسيين والقنصليين[(2)].

وقضى مجلس الدولة الجزائري أيضًا في قراره الصادر بتاريخ 19 فيفري 2001، بإلغاء القرار التأديبي المتضمن عقوبة الشطب من قائمة الخبراء المعتمدين لدى مجلس قضاء الشلف الصادر عن وزير العدل ضد (الخبير د)، مؤسسا في ذلك أنّ القرار التأديبي جاء مخالفًا للمادة(22) من المرسوم التنفيذي رقم 95-310[(3)]، التي تقضي بأنّ "***يكون مقرر وزير العدل مسببا تحت طائلة البطلان***"[(4)].

---

(1) حكم رقم 843، مؤرخ في 2 أفريل 1968، المحكمة الإدارية العليا المصرية.

- أشار إليه: الشتوي سعد، المساءلة التأديبية ...، مرجع سابق، ص 113.

(2) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 33853، مؤرخ في 26 ماي 1984، قضية بين (ل.خ) ضد (وزير الشؤون الخارجية)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الرابع، الجزائر، 1989، ص ص215-219.

(3) مرسوم تنفيذي رقم 95-310، مؤرخ في 10 أكتوبر 1995، المحدد لشروط التسجيل في قوائم الخبراء القضائيين وكيفياته وكما يحدد حقوقهم وواجباتهم، ج ر عدد (60)، بتاريخ 15 أكتوبر 1995.

(4)- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم الفهرس (70)، مؤرخ في 19 فيفري 2001، قضية (الخبير د) ضد (وزير العدل)، **(قرار غير منشور)**.

- أشار إليه: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ص 337-347.

بعكس ذلك، فقد صرح مجلس الدولة بأنّ " ***إهمال الموظف لمنصبه دون مبرر قانوني رغم إعذاره تسببيا كافيا لاتخاذ القرار التأديبي ضده***"[(1)]، وبهذا لن يكون للموظف الحق في التمسك بعدم مشروعية وإلغاء القرار المتخذ أمام القاضي الإداري.

الملاحظ بالنسبة لحق تعويض الموظف بسبب إلغاء القرار التأديبي الناتج عن عيب في شكله، فلم نجد أي قرار قضائي بهذا الشأن، ما دفع بالبعض إلى البحث في هذه المسألة.

ذهب البعض منهم نحو التمسك بفكرة إرتباط عدم مشروعية القرار التأديبي بالخطأ المرفقي، ومن ثم يستوجب مسؤولية إدارية وتعويض المضرور عن ذلك[(2)]، بينما نادى البعض الآخر بضرورة التمييز بينهما، فحكم القاضي الإداري بإلغاء القرار التأديبي نتيجة عدم مشروعيته الشكلية، فلا يؤدي بالضرورة إلى مسؤولية الإدارة العامة، ما دام القرار التأديبي مبررًا في موضوعه[(3)]، ولعل الرأي الراجح والمؤيّد ما ذهب إليه هذا الأخير.

المبحث الثالث

رقابة مشروعية إجراءات إتخاذ القرار التأديبي

أمام حقيقة إعتبار الإجراءات التأديبية سبيلاً لاقتضاء حق وضمانة لعدم الإنحراف بالسلطة، فلا تصحّ مشروعيتها في نطاق ما ننشغل به، إلاّ إذا عملت على التوفيق بين فعّالية قيام السلطة التأديبية بوظيفتها على النحو المقتضى قانونًا، وبين ضمان حقوق

---

(1) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 010005، مؤرخ في 20 جانفي 2004، قضية (ق.م) ضد (مركز التكوين المهني والتمهين)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص169-171.

- أنظر في نفس السياق: مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 010497، مؤرخ في 20 جانفي 2004، قضية (ع.ع) ضد (مدير التكوين المهني والتمهين بقسنطينة)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص 172- 177.

(2) لحسين بن الشيخ آث ملويا، المسؤولية على أساس الخطأ، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 26.

(3) خلوفي رشيد، قانون المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 23.

الموظف الخاضع للتأديب، ولما كانت الإجراءات التأديبية محصورة قانونًا، فيسهل معها الوقوف على أحكامها تحديدًا وتفصيلاً، وعلى ضوءها يتحدّد مركز الموظف وحقوقه في الدعوى التأديبية، بدءً من مرحلة تحريكها **(مطلب أول)** وصولاً إلى مرحلة صدور القرار التأديبي ضده **(مطلب ثان)**.

المطلب الأول

رقابة الشرعية الإجرائية السابقة على إتخاذ القرار التأديبي

تفرض الشرعية الإجرائية في التأديب الإداري، أن لا يصدر القرار التأديبي، إلاّ بناءً على دعوى تأديبية سابقة تحترم فيها جميع القواعد الإجرائية التي أقرتها النصوص القانونية، والمبادئ العامة للقانون، آخذين بالإعتبار ضرورة لجوء الإدارة في بعض الحالات إلى التوقيف المؤقت للموظف **(فرع أول)** أو القيام بالتحقيق الإداري معه **(فرع ثان)**، مع تمكينه من تقديم دفاعه **(فرع ثالث)**.

الفرع الأول

إجراء التوقيف المؤقت للموظف

يعرف التوقيف المؤقت بأنّه إجراء وقائي مؤقت، تلجأ إليه سلطة التعيين خدمة لمصلحة المرفق(1)، والذي يتم بإبعاد الموظف عن وظيفته إلى حين إحالة ملفه التأديبي على اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي.

نظرًا للآثار السلبية التي قد يرتبها إجراء التوقيف المؤقت على الموظف، فإنّ القانون

---

(1) « La suspension ne constitue pas une sanction disciplinaire, mais une mesure administrative qui est prise quand le fonctionnaire commet une faute particulièrement grave ou quand il fait l'objet d'une poursuite pénale ».

- **Voir**: ESSAID Taib, "Les garanties disciplinaires dans les statuts de la fonction publique", **Revue du conseil d'état**, Numéro spécial, (Le contentieux dans la fonction publique), Alger, 2007, P106.

قيّد سلطة التعيين بحالتين للجوء إليه وهما:

- حالة إرتكاب الموظف لخطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة، فيتم توقيفه لمدة لا تتعدى خمسة وأربعين (45) يومًا، إبتداءًا من تاريخ إخطار المجلس التأديبي من طرف سلطة التعيين، طبقا للمادة (173) من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

- حالة متابعة الموظف جزائيًا، حيث لا تسمح ببقائه في منصبه، حيث ينتهي التوقيف المؤقت بمجرد صدور حكم جزائي نهائي من المصالح القضائية.

التوقيف بوصفه إجراء مؤقت، فليس له طابع تأديبي، فهو لا يدخل ضمن العقوبات التأديبية المحددة قانونا[1]، وهذا ما أكدته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرارها الصادر بتاريخ 10 جويلية 1982 "***من المقرر قانونا أن إيقاف موظف من عمله لا يشكل عقوبة تأديبية حسب مفهوم المواد (54، 55، 56) من القانون العام للوظيفة العمومية، ومن ثم لا يقبل الطعن فيه بالبطلان أمام القضاء***"[2].

عرفته في قرار آخر بأنّه " ***إجراء يدخل ضمن صلاحيات الإدارة المرفقية بهدف الإبعاد المؤقت عن الوظيفة لغاية البت في أمر الموظف، ومن ثم فهو لا يرقى إلى درجة القرار التأديبي، إذ لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء ولكن للموظف حق في طلب التعويض عند ثبوت عدم تبرير اللجوء إليه***"[3].

إمتدت رقابة القاضي الإداري لمدى مشروعية تقيد سلطة التعيين بالمدة القانونية للتوقيف،

---

(1) مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول ...، مرجع سابق، ص 448.

(2) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 24316، مؤرخ في 10 جويلية 1982، قضية (ل.م) ضد (وزير العمران والبناء)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثاني، الجزائر، 1990، ص ص182-184.

(3) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 39742، مؤرخ في 1 جوان 1985، قضية (ب ر) ضد (مدير التربية لولاية ...)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1989، ص ص200-201.

ومدى مراعاتها للآثار الناجمة عن هذا الإجراء، لذا يجب تسوية وضعية الموظف الخاضع للتوقيف المؤقت خلال المدة المحددة قانونا حسب الحالتين المذكورتين أعلاه للجوء إلى هذا الإجراء، ويتقاضى الموظف المعني نصف راتبه الرئيسي، وكذا مجمل المنح العائلية خلال مدة التوقيف.

تأكيدًا على ذلك، ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا إلى تأييد القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء باتنة، الذي قضى بدفع جميع مرتبات الموظف من يوم توقيفه إلى تاريخ إدراجه في عمله، مؤسسًا في قراره أنّ الإدارة لم تحترم أجل التوقيف المؤقت للموظف، وبهذا فإن قضاة المجلس القضائي بباتنة بقضائهم هذا طبقوا صحيح القانون[1].

تطبيقًا للحالة الثانية المتعلقة بإجراء التوقيف المؤقت بسبب المتابعة الجزائية للموظف، فيحق لسلطة التعيين اللجوء إلى هذا الإجراء إلى حين صدور حكم قضائي جزائي نهائي بشأنه، فإذا قضى ببراءة الموظف جنائيًا فيحق له طلب إعادة إدماجه في منصبه، غير أنّه لا يمكن له طلب التعويض أو الراتب عن فترة توقيفه.

هذا ما قرره مجلس الدولة الجزائري، في قراره الصادر بتاريخ 15 جوان 2004، بشأن قضية (خ.غ) ضد (مديرية الضرائب لولاية قسنطينة ومن معه)، الذي تمسك أمام المجلس بدفع رواتبه لمدة 47 شهر من يوم توقيفه عن عمله إلى غاية إعادة إدراجه في منصبه.

رفض مجلس الدولة طلبه، على أساس أنّ الإدارة غير مسؤولة عن تحريك الدعوى الجزائية ضده، ما يعني أنّها خارج إطار المسؤولية الإدارية، وأنّ إجراء التوقيف المؤقت

---

(1) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 78275، مؤرخ في 13 جانفي 1991، قضية (مدير ق.ص.أ لولاية باتنة) ضد (و.ومن معها)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الرابع، الجزائر، 1992، ص ص153-156.

جاء نتيجة المتابعة الجزائية للموظف حسب ما نص عليه قانون الوظيف العمومي[(1)].

أكّد ذلك أيضًا، بموجب قراره الصادر في 1 فيفري 1999، أين تمسكت المستأنفة (س) بأنّ المستأنف عليه (ع)، كان موقوفا بسبب متابعة جزائية متعلقة بالإرهاب، ما يعني أنّ مقرر التوقيف المؤقت عن وظيفته يبقى ساري المفعول إلى غاية صدور حكم قضائي جزائي نهائي، فإذا كان بريئًا فيمكن له المطالبة بالرجوع إلى منصبه، دون أن يكون له حق الإستفادة من رواتبه الشهرية لأن الراتب مقابل العمل الفعلي[(2)].

أما بخصوص حق تعويض الموظف عن التوقيف المؤقت غير المشروع، الذي لم تحترم فيه الإدارة آجاله القانونية، فقد قضى مجلس الدولة الجزائري بأنّ " ***قرار التوقيف المؤقت ما هو إلا إجراء تحفظي مؤقت***"، ولما كان من الثابت في قضية الحال أن المستأنفة (م.ش) تم توظيفها لدى مديرية التربية لولاية جيجل منذ 25 أوت 1972، وتم توقيفها بتاريخ 20 أوت 1995 دون تسوية وضعيتها الإدارية خلال شهرين من تاريخ توقيفها، ما يجعلها تصطدم بمقتضيات المادة (130) من المرسوم رقم 85-59، وعليه قضى مجلس الدولة بتعويض المستأنفة عن الضرر الذي لحق بها، والمقدر بــ 50000 د ج كون الإدارة متعسفة في حقها[(3)].

خروجًا عن مواعيد إجراء التوقيف المؤقت للموظف المنصوص عليها في قانون الوظيف العمومي، يمكن للمشرع تقييد سلطة التأديب بمواعيد أخرى لهذا الإجراء بموجب

---

(1) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 10847، مؤرخ في 15 جوان 2004، قضية (خ.ع) ضد (مدير الضرائب لولاية قسنطينة ومن معه)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص147-149.

(2) مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 144707، مؤرخ في 1 فيفري 1999، قضية (س) ضد (ع)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص85-87.

(3) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 009740، مؤرخ في 16 ديسمبر 2003، قضية (م ش) ضد (مديرية التربية لولاية جيجل)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص158- 160.

نصوص قانونية خاصة تحت رقابة القاضي الإداري، الذي يتأكّد من مشروعية وعدم تعسف سلطة التأديب في إستعماله.

هذا ما لاحظناه في قرار مجلس الدولة، الذي قضى بإلغاء مقرر العزل المتخذ من المجلس الأعلى للقضاء في هيئته التأديبية ضد قاض، مؤسسا ذلك في أنّ مقرر العزل المتخذ بعد مرور ستة أشهر من تاريخ التوقيف المؤقت للقاضي، يعتبر خرقًا للإجراءات الجوهرية تطبيقًا للمادة (86) من القانون الأساسي العام للقضاء، ما يتعين إلغاء مقرر العزل[(1)].

نشير إلى أنّ كل من القاضي الإداري الجزائري والفرنسي يأخذان بالتعويض عن التوقيف المؤقت التعسفي، من خلال تفحصهما لمدى وجود الحالات التي سمح بها القانون للإدارة اللجوء إلى هذا الإجراء، ومدى إحترامها للميعاد المحدد له، وفي حالة ثبوت عدم مشروعيته فيعد هذا الإجراء تعسفيًا، ما يمكّن المضرور طلب التعويض عنه، نتيجة للآثار السلبية المترتبة عنه، كعدم ترقيته خلال فترة التوقيف، ناهيك عن الآثار المالية التي تحول دون تمكنه من قبض راتبه كاملاً[(2)].

الفرع الثاني

إجراء التحقيق الإداري على الموظف

نظرًا لخطورة الجزاء التأديبي وما يترتب عنه من آثار قانونية إتجاه الموظف، فيمكن أن يسبق عملية إتخاذه إجراء يهدف إلى إظهار حقيقة ما نسب إليه من تهم، حتى يبنى القرار التأديبي على مقومات سليمة وصحيحة، والتي تبدأ بالتحقيق مع الموظف الذي إرتكب

---

(1) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 182491، مؤرخ في 17 جانفي 2000، قضية (قاضي) ضد (المجلس الأعلى للقضاء)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2001، ص ص109-110.

(2) GANDREAU Daniel, "Le régime disciplinaire applicable aux fonctionnaires Français", **Revue du conseil d'état**, Numéro spécial, (Contentieux administratif), Alger, 2007, P55.

سلوكًا ترى السلطة التأديبية المختصة أنّه يستحق عنه جزاءًا تأديبيًا، لذلك لا يجب إحالة الموظف للتحقيق إلاّ إذا كانت هناك خطورة حقيقية وإحتمال معقول في ارتكاب مخالفة تأديبية خطيرة[(1)].

يعرف التحقيق الإداري بأنّه "**الإجراء الذي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف**[(2)] **المتهم والخطأ التأديبي المنسوب إليه**"، فالغرض منه هو معاينة وتقدير ما إذا كانت هناك مؤشرات كافية لمساءلته تأديبيًا من ناحية ولضمان عدالة الإدارة العامة من ناحية أخرى.

يعرف أيضًا بأنّه "**الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية التي تهدف إلى تحديد ماهي الأفعال التي إرتكبها الموظف وظروفها، مع البحث عن الأدلة التي تسند إليها**"[(3)]، كما يقصد بأنّه "**أداة قانونية في يد الإدارة للوصول إلى حقيقة العلاقة بين الموظف والوقائع المنسوبة إليه، ووسيلة لجمع أدلة الإثبات، ومرحلة تحضيرية في الدعوى التأديبية**"[(4)].

كما أضافت المحكمة الإدارية العليا المصرية في تعريفه أنّه "**الفحص والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لإظهار وجه الحقيقة من حيث حدوث الوقائع ومدى نسبتها**

---

(1) بالرجوع إلى نص المادة (171)، من أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، سابق الإشارة إليه، نجد أنّ المشرع قصد من وراء التحقيق الإداري تلك العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة مع إستبعاد العقوبات من الدرجة الأولى والثانية، كونها لا تستلزم الأخذ بالرأي الملزم للمجلس التأديبي، غير أن ذلك لا يمنع الإدارة اللجوء إلى هذا الإجراء، خاصة إذا كان فيه مصلحة للموظف محل التحقيق الإداري.

(2) بن سالم لياس، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر ، 2002، ص 81.

(3) الشتوي سعد، المساءلة التأديبية ...، مرجع سابق، ص 97.

(4) علي يوسف محمد العلوان، النظام القانوني لتأديب الموظفين (دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن، لبنان، عمان)، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2000، ص 142.

للموظف"[1].

يجرى التحقيق الإداري عادة بعد إكتشاف الإدارة للسلوك غير السوي للموظف، فيتعيّن عليها الوقوف على بحث حقيقة الوقائع المنسوبة له، وعلى الظروف التي إرتكبت فيها، كما تسعى للبحث عن الأدلة التي تفيد نسبة الوقائع إلى الموظف.

نظرًا لما للتحقيق الإداري من أهمّية للموظف ولجهة الإدارة، فإنّ قواعد ممارسته تولاها المشرع صراحة، إضافة إلى القضاء الإداري الذي قام بدور كبير في سد جوانب النقص في النصوص القانونية إستنادًا إلى المبادئ العامة للقانون، وقد إختلفت تشريعات الدول حول مدى إعتبار التحقيق إجراءًا إلزاميًا أو جوازيًا، فنجد المادة (79) من القانون المصري رقم 47 لسنة 1978، تنص على أنّه" ***لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه، ويجب أن يكون كتابيا باستثناء عقوبتي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز 3 أيام التي يجوز أن يكون فيها التحقيق شفهي***"[2].

بينما جعله المشرع الجزائري أمر جوازيًا وإختياريًا[3] بموجب المادة (171) من أمر رقم 06-03، التي تنص "***يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البت في القضية المطروحة***"، واتخذ نفس الموقف في المادة (3) من المرسوم رقم 66-152 المتعلق بالإجراءات التأديبية[4].

---

(1) حكم رقم 4499، مؤرخ في 24 ديسمبر 2000، المحكمة الإدارية العليا المصرية.

- أشار إليه: الشتوي سعد، المساءلة التأديبية...، مرجع سابق، ص 99.

(2) نفلا عن مؤلف: يحيى قاسم علي سهل، فصل الموظف العام ...، مرجع سابق، ص 268.

(3) أمام ما حققه التحقيق الإداري من ضمانات للموظف، دعا معظم أساتذة القانون إلى ضرورة تقييد سلطة التأديب به في كل العقوبات التأديبية، دون أن يكون لها أي سلطة تقديرية في اللجوء إليه من عدمه.

(4) مرسوم رقم 66-152، مؤرخ في 2 جوان 1966، متعلق بالإجراءات التأديبية، ج ر عدد (46)، بتاريخ 08 جوان 1966.

لتمكين الموظف الإستفادة من ضمانة التحقيق الإداري، يتطلب إرتكاز هذا الأخير على عدة مقومات أساسية ومحدّدة قانونًا تحت رقابة القاضي الإداري، فيجب أن يعهد ممارسته إلى السلطة المختصة، والتي تختلف من نظام قانوني لآخر، بما فيه الجزائري الذي جمع بين سلطتي التأديب والتحقيق الإداري في يد واحدة، بدليل المادة (171) من أمر رقم 06-03 التي أسندت مهمة التحقيق لسلطة التعيين بطلب من اللجنة المتساوية الأعضاء، ما يعني أخذ المشرع بقاعدة "**الخصم هو الحكم**".

يقابله النظام القانوني الفرنسي، الذي عمل على الجمع بين سلطتي "**المحاكمة والإتهام في يد واحدة**"، وهذا ما يبعد الحيدة والنزاهة في التأديب الوظيفي، لذا من الأفضل إسناد مهمة التحقيق لجهة أخرى مستقلة عن سلطة التأديب كما هو معمول به في القانون المصري، الذي أوكل هذا الإجراء إلى النيابة الإدارية التي أنشأت سنة 1954[1].

إلى جانب ضرورة إسناد هذا الإجراء لسلطة مختصة، يجب أن يكون الهدف منه هو البحث عن الأدلة التي تفيد كشف الحقيقة، والذي يقوم عادة بتقديم ملاحظات حول تصرفات الموظف الذي يتعبه التحقيق، أو الإستناد إلى تقارير جهات التفتيش، أو الإعتماد على شكاوي المنتفعين بخدمات المرفق العام[2].

إنّ جعل التحقيق الإداري رخصة في يد سلطة التعيين، لا يعني ممارسته بصفة مطلقة دون قيد أو شرط، إنّما يجب أن يكون سابقا على توقيع الجزاء التأديبي، وهذا ما قررته محكمة القضاء الإداري المصري بقولها "***إنّ التحقيق اللاحق لا يصحح القرار***

---

(1) رحماوي كمال، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 155.

(2) محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية السابقة واللاحقة في المحاكمة التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص13.

التأديبي حتى وإن إنتهى إلى ذات النتيجة"[1].

السؤال المثار في هذا المقام ما هي الطبيعة القانونية لطلب الإحالة إلى التحقيق الإداري، وهل يقبل الطعن فيه بالإلغاء؟.

هناك من رأى في تكييفه على أنّه **قرار إداري**، ومن ثم يقبل الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري، ويعارض آخرون ذلك بحجة أنّه لا يعدو أن يكون إجراءًا تحضيريًا أو تمهيديًا سابقًا للقرار التأديبي النهائي[2].

رجح القضاء الإداري الجزائري الموقف الثاني، الذي رفض باستمرار النظر في مشروعية هذا الإجراء وإلغائه، محتجًا في ذلك أنّه لا يرقى إلى درجة القرار التأديبي، ولا شك أنّ هذا المسلك غير صائب، إذ أنّ طلب الإحالة إلى التحقيق الإداري له آثار قانونية على وضعية الموظف الإدارية، فيمكن لسلطة التعيين أن تقوم به، والذي قد يستتبع إجراء التوقيف المؤقت للموظف.

الفرع الثالث

إجراء المواجهة التأديبية

بعد إجراء التحقيق الإداري، لابد من إيقاف الموظف على حقيقة الأخطاء التأديبية المنسوبة إليه، وإحاطته علمًا بمختلف الأدلة التي تشير إلى إمكانية مساءلته تأديبيًا، والتي لا تتحقق إلاّ بإعلامه بالتهم المنسوبة إليه **(أولاً)**، مع تمكينه الإطلاع على ملفه الإداري والتأديبي **(ثانيًا)**، لإعداد دفاعه **(ثالثًا)**.

---

(1) يحيى قاسم علي سهل، فصل الموظف العام، مرجع سابق، ص 269.

(2) المرجع نفسه، ص 272.

أولاً

إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه

تعتبر شفافية الإدارة دعامة رئيسية لتحقيق ديمقراطية الإدارة[1] وإحدى أهم الركائز الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة حتى تحل محل نموذج الإدارة التقليدية القائمة على مبدأ السرية، وقد بذلت الجزائر جهودًا معتبرة في هذا المجال، لدرجة أن البعض إعتبر إدراج مثل هذا المبدأ بمثابة القاعدة الذهبية التي تضمنتها أحكام المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن[2]، بغية إعادة ثقة المواطن بإدارته من ناحية ورد الإعتبار للخدمة العمومية من ناحية أخرى.

إضافة إلى أحكام القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الذي يحتوي على جملة من الآليات، التي من شأنها العمل على تحقيق إلتزام الإدارة بمبدأ الشفافية

---

(1) يعود أيضا فضل الإعتراف بمبدأ الشفافية بين الإدارة والمواطن للعديد من إعلانات الحقوق والمواثيق الدولية، حيث أضحت أحد الحقوق الأساسية للإنسان، نذكر منها: لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة 1998، الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وكلها أدرجت أربعة مبادئ تتمحور جلّها حول مفهوم الشفافية الإدارية، وتتمثل في:

- الحق في الإعلام.
- حق الإطلاع على الوثائق الإدارية.
- تعليل القرارات الإدارية.
- حق الحضور والتمثيل في الإجراءات الإدارية.

- راجع بخصوص حق إعلام المواطن مؤلف: غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن...، مرجع سابق، ص 70 وما يليها.

(2) جاء في المادة (8)، من مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 جويلية 1988، سابق الإشارة إليه، على أنّه " ***يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلان***".

في علاقتها بالمواطنين[1].

بغية إبراز وإلمام بمبدأ شفافية الإدارة في المجال التأديبي، كرست المادة (167) من الأمر رقم 06-03[2]، حق الموظف الذي يتعرض لمتابعة تأديبية أن يعلم بالأخطاء المنسوبة إليه من طرف السلطة التأديبية خلال (15) يوم من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية ضده، حتى يكون له علمًا كافيًا بالأخطاء المنسوبة إليه ليعد دفاعه، ولم يشترط المشرع شكلاً معيناً لهذا الإخطار، بل يكفي لاستفاءه أن يصل إلى علم الموظف بأن نية الإدارة قد إتجهت إلى إتخاذ إجراءات تأديبية بحقه[3]، فقد يتم ذلك بموجب برقية توجه إلى الرئيس الإداري لكي يسلمها للموظف الخاضع للتأديب[4]، أو عن طريق محضر قضائي، أو رسالة موصى عليها مع الإشعار بالإستلام[5].

في حالة ما إذا لم تحترم الإدارة هذا الإجراء يتعرض القرار التأديبي الصادر من دونه للإلغاء القضائي، وهذا ما إعتمدته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، ضمن قرارها

---

(1) تنص المادة (11)، الفقرتين الأولى والثانية، من قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، سابق الإشارة إليه، بأنّه " ***لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا:***

- ***إعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية إتخاذ القرارات.***
- ***تبسيط الإجراءات الإدارية....***".

(2) تقابلها المادة (65)، الفقرة الأولى، من مرسوم رقم 82-302، مؤرخ في 11 سبتمبر 1982، سابق الإشارة إليه، التي جاء فيها "***لا تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل المعني إلا إذا رفض المثول وتمت معاينة ذلك قانونا...***".

(3) FENNICHE Kamel, "Aperçu sur le contentieux de la fonction publique", **Revue du conseil d'état**, Numéro Spécial, (Le contentieux de la fonction publique), Alger, 2007, P22.

(4) أنظر: التعليمة رقم (07)، المؤرخة في 7 ماي 1969، الصادرة عن وزارة الداخلية، الخاصة بالإجراءات التأديبية.

(5) يحيى قاسم علي سهل، فصل الموظف العام، مرجع سابق، ص 289.

الصادر بتاريخ 4 جوان 1977، بشأن قضية (طالبي محمد) ضد (وزير العدل)، الذي إتخذ بشأنه عقوبة العزل دون تقديم دفاعه، وقد تصدت الغرفة الإدارية بإلغاء القرار التأديبي باعتباره مشوبًا بعيب تجاوز السلطة[1].

ثانيًا

إطلاع الموظف على ملفه التأديبي

تقرّر هذا الإجراء بنص قانوني صريح، وفق المادة (167) من أمر رقم 06-03، إذ يمكن للموظف الإطلاع على كامل ملفه الإداري، وعلى كافة الوثائق والمستندات الملحقة به التي يمكن أن تستخدمها السلطة التأديبية كأساس لمحاكمته تأديبيًا، فيتعيّن على الإدارة إخطار الموظف بهذا الحق في أجل (15) يومًا من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية، حتى يتسنى له تحضير دفاعه.

طرح إشكال بالنسبة للشخص المدافع عن الموظف، فهل يتمتع بنفس الحق في الإطلاع على الملف من عدمه؟

أجاب مجلس الدولة الفرنسي بمقتضى قراره الصادر في 30 أكتوبر 1959 على أنه"***يمكن له حتى يتمكن من القيام بواجبه في الدفاع عن الموظف***"[2]، بينما لم نلمس أي موقف قضائي أو قانوني جزائري في هذا التساؤل.

تفاديًا لهذا الغموض والفراغ التشريعي في هذا المجال، يتطلب إعادة النظر في صياغة المادة (167)، والمادة (169) الفقرة الثانية من أمر رقم 06-03، التي نصت على أنّه "***... يحق للموظف أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه***".

---

(1) Arrêt du 4 Juin 1977, (Talbi Mohamed) C/ (Ministre de la justice), Cour suprême, Chambre Administrative.

- **Voir**: BOUCHAHDA Hocine et KHELLOUFI Rachid, Recueil d’arrêts…, Op-Cit, P110.

(2) نقلا عن مؤلف: نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 205.

أوضح القضاء الإداري الجزائري أهمية هذا الإجراء، من خلال قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا الذي قضى بأنّه "***من المقرر قانونا أنه يحق لكل موظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي، أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية، ويمكن أن يقدم أي توضيح كتابي أو شفوي، كما له أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه، ومن ثم فإن قرار فصل الطاعنة عن وظيفتها والمتخذ دون إحترام هذه الإجراءات يعد مشوبا بعيب تجاوز السلطة، ما يستوجب إبطال القرار المطعون فيه***"[(1)].

لاشك أن ما حققه هذا الإجراء من ضمانة للموظف، أدى إلى إعتباره ركيزة أساسية في المنضومة التأديبية، ومبدأ قانوني عام إبتدعه القضاء الإداري الفرنسي، يجب إحترامه دون حاجة لنص قانوني يقرّه[(2)].

ثالثًا

حق الموظف في الدفاع أمام سلطة التأديب

يقصد به "**تمكين الموظف الرد على ما هو منسوب إليه من أخطاء تأديبية**"، وممارسته يقتضي مجموعة المقومات الأساسية منها[(3)]:

1- إخطار الموظف لمثوله أمام المجلس التأديبي

ألزمت المادة (168) من أمر رقم 06-03 إستدعاء الموظف المعني إلى لجنة التأديب

---

(1) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 75502، مؤرخ في 21 أفريل 1990، قضية (ق.م) ضد (وزير العدل)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص ص151-153.

(2) YAHIA-BACHA Mouloud, L'entrée et la cessation des fonctions dans la fonction publique internationale, Thèse pour le doctorat d'état en droit public, Institut de droit des Sciences juridiques et administratives, Université d'Alger, 1977, P239.

(3) يجد حق الدفاع مرجعه في الدستور، أنظر على سبيل المثال: المادة (33)، من دستور 28 نوفمبر 1996، التي جاء فيها أنّ " ***الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية مضمون***".

خلال خمسة عشر يوما على الأقل قبل تاريخ إتخاذ القرار التأديبي، برسالة موصى عليها مع وصل الإستلام، واستدل القضاء الإداري الجزائري هذا الحق، بموجب قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 20 أفريل 2004[1]، الذي ألغى مقرر العزل المتّخذ من طرف والي ولاية سكيكدة في حق الموظف (م.ع) مع إعادة إدماجه في منصبه الأصلي أو مماثل له، نظرًا لعدم تلقي الموظف إستدعاءًا رسميًا لمثوله أمام لجنة التأديب لتقديم دفاعه، باعتباره إجراء جوهري يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع المقرر قانونًا.

كما أجاز القانون للموظف الذي تعذر عليه المثول شخصيًا أمام لجنة التأديب بسبب قوة قاهرة، أن يلتمس منها التمثيل من قبل مدافع يختاره، أما في حالة عدم حضوره رغم إستدعاءه قانونًا ودون عذر شرعي تستمر المتابعة التأديبية دون تقديم دفاعه[2]، ويعتبر القرار المتخذ مشروعًا وليس جديرًا بالإلغاء لغياب هذا الإجراء.

2- <u>إستجواب الموظف أمام سلطة التأديب</u>

تكمن الحكمة من إستدعاء الموظف أمام لجنة التأديب، في مناقشة الأخطاء التأديبية المنسوبة إليه واستجوابه مع تقديم دفاعه كتابيًا أو شفهيًا لدحض إدعاءات السلطة التأديبية، كما يمكن له إستحضار شهودًا لإثبات عكس ما اتهم به من أخطاء تأديبية[3]، كما له أن يستعين بمدافع[4] الذي قد يكون محاميًا أو أحد زملائه في السلك الوظيفي أو أحد أعضاء النقابة التي ينتمي إليها.

---

(1) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 009898، مؤرخ في 20 أفريل 2004، قضية (م.ع) ضد (والي ولاية سكيكدة)، **<u>مجلة مجلس الدولة</u>**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص143- 146.

(2) يمكن الإستخلاص أنّ إمتناع الموظف لمثوله أمام لجنة التأديب رغم صحة إستدعاءه، قرينة على الإعتراف لما نسب إليه من أخطاء تأديبية.

(3) <u>أنظر</u>: المادة (169)، من أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، سابق الإشارة إليه.

(4) وضحت التعليمة رقم 07، المؤرخة في 7 ماي 1969، شروط ممارسة هذا الحق.

تأكّد هذا الحق بموجب قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 21 أفريل 1990، الذي قضى بإلغاء قرار فصل موظف إتّخذته اللجنة المتساوية الأعضاء بسبب عدم إحترام مقتضيات حقوق الدفاع[1].

رغم ما تحققه الإجراءات السابقة على إتخاذ القرار التأديبي من ضمانات للموظف محل التأديب، إلاّ أنّ المشرع قد تشدّد في شروط ممارستها، بدليل أنّه منع الموظف الذي يتخلى عن منصبه دون مبرر شرعي الإستفادة منها، لهذا صرحت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بمشروعية قرار العزل الذي إتخذه (و.و.س.و.ص.ع) ضد (ح.م) دون إحترام الإجراءات التأديبية، كونه في حالة إهمال منصبه بعد إعذاره ثلاث مرات للإلتحاق به[2].

ينطبق نفس الحكم على الموظف الذي إنتهت مدة إستداعه لأسباب شخصية دون أن يلتحق بمنصبه رغم إعذاره عدة مرات من طرف الإدارة التي ينتمي إليها، لهذا نطق مجلس الدولة بمشروعية قرار العزل الذي إتخذه مدير التكوين المهني بقسنطينة ضد الموظف (ع.ع)، رغم أنّ الموظف لم يستفد من ضمانات الإجراءات السابقة لاتخاذ قرار العزل، باعتباره في حالة غياب غير شرعي، نتيجة إنتهاء مهلة إستداعه[3].

المطلب الثاني

رقابة الشرعية الإجرائية المعاصرة على إتخاذ القرار التأديبي

ضمن مسعى إرادة المشرع في الإهتمام بانشغالات الموظف العام، تمّ إستحداث جملة

---

(1) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 75502، مؤرخ في 21 أفريل 1990، قضية (ف.م) ضد (وزير العدل)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص ص 151- 153.

(2) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 58006، مؤرخ في 5 نوفمبر 1988، قضية (ح.م) ضد (و.و.س.و.ص.ع)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص ص139-142.

(3) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 010497، مؤرخ في 20 جانفي 2004، قضية (ع.ع) ضد (مدير التكوين المهني بقسنطينة)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص172- 174.

من الإجراءات التأديبية المتزامنة مع عملية إتخاذ العقوبة التأديبية، الأمر الذي يفرض على السلطة التأديبية الإستعانة بهيئات إستشارية محدّدة أثناء إتخاذ القرار التأديبي **(فرع أول)** كما يستتبع هذه الإجراءات إلزامية تبليغ القرار التأديبي المتّخذ للموظف المعني به **(فرع ثان)**.

الفرع الأول

إستشارة اللّجان المتساوية الأعضاء

ضماناً لحقوق الموظف، تشدّد المشرع في مسألة العقوبات التأديبية الجسيمة، بتقييد الإدارة بالإستعانة بالهيئات المختصة قبل إصدارها، التي تأخذ طبيعة اللّجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، من أجل مشاركة سلطة التعيين في إتخاذ القرار التأديبي الملائم.

تعدّدت تعاريف إجراء الإستشارة التأديبية في مجال الوظيف العمومي، نذكر منها ما تردّد على لسان الدكتور **بوضياف أحمد** في قوله أنه:

"**إحدى مظاهر تحول المفاهيم الإدارية، وهي بمثابة صمّام أمان يكفل إتخاذ القرارات الإدارية بدون عوائق، وأرضية صلبة للنقاش والحوار المستمر، وتحاشي تصارع المصالح واستبدال القرار التسلطي بقرار تفاوضي**"[(1)].

بينما أدرجها **موريس هوريو** ضمن "**أهم العناصر الأساسية في الإجراءات الإدارية**"[(2)].

يشكّل وجود مجالس التأديب إلى جانب السلطة الرئاسية الأصلية المختصة بسلطة التأديب ضمانة من ضمانات تحقيق الموضوعية والحياد، وضابطاً لحماية الموظف من

---

(1) بوضياف أحمد، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص 89.

(2) نقلا عن مؤلف: غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن، مرجع سابق، ص 138.

تعسف سلطة التأديب، ويقصد بمجالس التأديب في سياق هذا البحث كل من "**اللّجان الإدارية المتساوية الأعضاء**" في الجزائر، و"**اللّجنة الإدارية المشتركة**" في فرنسا، التي تنعقد كمجلس تأديبي، قصد مشاركة سلطة التعيين في اتخاذ القرار التأديبي، وذلك بموجب آراء إختيارية أو إلزامية، إلى جانب إختصاصاتها الأخرى.

نظرًا لخطورة بعض العقوبات التأديبية لما لها من نتائج سلبية على الموظفين، خاصة منها الجسيمة، جعل إتخاذها غالبًا ما يكون ثمرة إشتراك المجلس التأديبي فيها، المنظم بموجب نص قانوني خاص، وهو المرسوم رقم 84-10، المؤرخ في 14 جانفي 1984 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، والذي مازال ساري المفعول حاليًا، نتيجة عدم صدور الأحكام التنظيمية للمرسوم رقم 85-59 الخاصة بها تطبيقًا لما نصت عليه المادة (14) منه[1].

كما أنّ الأمر رقم 06-03 المتعلّق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة[2]، الساري المفعول حاليًا، لم يهتم بشكل واسع في كيفية تنظيم وسير هذه اللّجان، كما لم يتّخذ أيّ نص

---

(1) لحسين بن الشيخ آث ملويا، " تعليق على قرار مجلس الدولة، المؤرخ في 11 جوان 2001، بخصوص الطبيعة القانونية لآراء لجان الطعن الولائية في مادة الوظيف العمومي"، **دراسات قانونية**، مجلة دورية فصلية تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعلمية، العدد الأول، 2008، الجزائر، ص 20.

(2) يمكن إرجاع سبب عدم فاعلية الأمر رقم 06-03 إلى كونه متخذ بموجب أمر صادر عن رئيس الجمهورية، وليس بموجب نص تشريعي، وهذا ما يدل على عدم إتاحة الفرصة لمناقشته على مستوى البرلمان، إذ لم يعرض عليها في شكل مشروع قانون لمناقشته، مكتفية في ذلك المصادقة عليه بالموافقة بموجب قانون رقم 06-12، مؤرّخ في 14 نوفمبر 2006، يتضمن الموافقة على الأمر 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، متضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد (72)، صادر في 15 نوفمبر 2006.

- للإستفسار أكثر حول عدم فعلية القاعدة القانونية في الجزائر راجع في ذلك: كايس شريف، ظاهرة عدم فعلية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص 130 وما بعدها.

تنظيمي ينظمها بعد صدور هذا الأمر، ما يبقينا دومًا ضمن أحكام المرسوم رقم 84-10 السالف الذكر، والذي يحتاج إلى التعديل ليساير مقتضيات وأحكام النظام التأديبي المطبق حاليًا.

بالرجوع إلى الأمر رقم 66-133، نجد المشرع الجزائري قد تشدّد في تقييد سلطة التعيين بإلزامية إستشارة المجلس التأديبي بالنسبة لعقوبات الدرجة الثانية تحت طائلة بطلانها أمام القضاء الإداري، كما قيّدها بالرأي المطابق له بالنسبة لعقوبة العزل نظرًا لجسامة خطورتها[1]، بينما خفف المرسوم رقم 85-59 من تقييد سلطة التعيين طلب إستشارة المجلس التأديبي، والذي إقتصرها على العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة[2]، والتي يمكن مهاجمتها بدعوى تجاوز السلطة في حالة عدم إحترام هذا الإجراء، بينما ترك لسلطة التعيين المجال التقديري والإختياري في اللجوء إلى إجراء الإستشارة بالنسبة لعقوبات الدرجة الثانية.

غير أنّ الأمر رقم 06-03 الساري المفعول حاليًا، إكتفى العمل بالإستشارة الإلزامية بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة، تطبيقًا للمادة (165) الفقرة الثانية منها، الأمر الذي يقيّد سلطة التعيين بضرورة إحترام هذا الإجراء تحت رقابة القاضي الإداري، الذي يتأكّد من مشروعية القرار التأديبي من خلال بحثه في مدى إحترام سلطة التعيين لهذا الإجراء من عدمه.

---

(1) يراقب القاضي الإداري مشروعية القرار التأديبي، من خلال رقابة مدى إحترام سلطة التعيين لإجراء الإستشارة الإلزامية قبل إتخاذ العقوبة التأديبية من الدرجة الثانية، دون أن يراقب مدى الأخذ بالرأي من عدمه، بينما بالنسبة للرأي المطابق فإن القاضي الإداري يمارس رقابة معمقة على عقوبة العزل، وذلك بالنظر إلى مدى أخذ سلطة التعين بإجراء الإستشارة الإلزامية، إلى جانب الرأي المطابق لها.

(2) أنظر: المادة (127)، من مرسوم رقم 85-59، مؤرخ في 23 مارس 1985، سابق الإشارة إليه.

تأكيدًا على أهمية إجراء الإستشارة في المجال التأديبي، قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى[1]، ببطلان مقرر الفصل المتخذ من وزير الداخلية في حق الموظف (س.س)، الذي كان يشغل مديرًا عاما لمركب مواد البناء لولاية الجزائر، مبررًا ذلك بأنّ قرار فصل المدعي لا يمكن إتخاذه من طرف وزير الداخلية إلاّ بعد مراعاة إجراء الإستشارة للمجلس التنفيذي الولائي، طبقًا للمادة (18) من مرسوم رقم 83-200[2]، التي تقضي بأنّ "***تعيين مدير المؤسسة العمومية المحلية للولاية يتم بموجب مقرر يتخذه الوالي بعد أخذ رأي المجلس التنفيذي الولائي، ويتم وضع حد لمهامه وفق نفس الأوضاع***"، وعليه قضت الغرفة الإدارية ببطلان قرار الفصل بسبب عيب في إجراءاته[3].

إحترامًا للمواعيد المنصوص عليها قانونًا، قيد المشرع المجلس التأديبي بأجل لا يتعدى (45) يومًا من تاريخ إخطاره من سلطة التعيين لإبداء رأيه[4]، وفي حالة فوات الميعاد تتقادم الدعوى التأديبية، ويكون القرار التأديبي المتخذ بشأنه غير مشروع ما يعرضه للإلغاء القضائي.

إستثنى القضاء الإداري من الرقابة الآراء الصادرة عن المجالس التأديبية، وتأكد ذلك في قراره الصادر بتاريخ 3 جانفي 1993، بشأن الطعن الذي رفعه (ق.أ) ضد الرأي

---

(1) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 46877، مؤرخ في 16 ماي 1987، قضية (س.س) ضد (وزير الداخلية ومن معه)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1990، ص ص188-190.

(2) مرسوم رقم 83-200، مؤرخ في 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد (12)، بتاريخ 22 مارس 1983.

(3) بإمكان القاضي الإداري في هذا القرار رقابة مشروعية قرار الفصل من جهة عيب عدم الإختصاص، الذي يثيره من تلقاء نفسه لارتباطه بالنظام العام، لاتخاذه من وزير الداخلية وليس من الوالي حسب ما نص عليه القانون، وعليه يمكن إلغاء عقوبة الفصل بناءا على هذا العيب دون تكليف الموظف إثارة عيب الإجراءات.

(4) أنظر: المادة (165)، الفقرة الثانية، من أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، سابق الإشارة إليه.

الصادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي المتضمن لعقوبة تأديبية صادرة بحقه.

وقد رفضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا رقابة مشروعية الرأي الصادر عنها، باعتبار اللجان المتساوية الأعضاء مجرد هيئات إستشارية تصدر آراء لا ترقى إلى درجة القرارات الإدارية، ومن ثم لا يمكن مهاجمتها بدعوى تجاوز السلطة[(1)] عكس قرارات لجان الطعن التي يمكن الطعن فيها، باعتبارها قرارات إدارية[(2)].

حديثًا قضى مجلس الدولة بإلغاء قرار النقل، الذي إتّخذه محافظ الغابات بقالمة ضد الموظف (ب.ر)[(3)] بسبب إغفال عرض ملف النقل على لجنة الموظفين لإبداء رأيها، باعتباره إجراء جوهريًا تلتزم به الإدارة.

الفرع الثاني

تبليغ الموظف بالقرار التأديبي

إستجابة لانشغالات المواطن الجزائري وحمايته من آثار التنفيذ المفاجئ للقرارات الإدارية، التي تحول دون الدفاع عن مصالحهم أمام القضاء الإداري، حرص قانون

---

(1) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 87137، مؤرخ في 3 جانفي 1993، قضية (ق.أ) ضد(الم.ع.ج)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1993، ص ص222-226.

(2) للتفصيل أكثر أنظر: مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم الفهرس (40)، مؤرخ في 22 جانفي 2001، قضية (ل.ع) ضد (والي ولاية جيجل)، ***"قرار لجنة الطعن ذات طابع إداري يمكن مهاجمته بدعوى تجاوز السلطة"***، **(قرار غير منشور)**.

- أشار إليه: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 301.

(3) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005485، مؤرخ في 22 جويلية 2002، قضية (محافظ الغابات بقالمة) ضد (ب.ر)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص164- 165.

الإجراءات المدنية والإدارية أن يكون تبليغ القرارات الإدارية الفردية تبليغاً شخصيًا، مع تضمينها بأجل الطعن فيها أمام القضاء الإداري، وفق المادة (831) منه التي جاء فيها " ***لا يحتج بأجل الطعن المنصوص عليه في المادة (829) أعلاه، إلا إذا أشير إليه في تبليغ القرار المطعون فيه***".

كما يجد إجراء التبليغ سنده القانوني في المادتين (35) و(36)، من مرسوم رقم 88-131 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن.

يمكن تعريف إجراء التبليغ أنّه "**الطريقة أو الإجراء التي يعلم بموجبها المتقاضي بوجود قرارات إدارية تعنيه، والوسيلة التي تنقل بها الإدارة القرار إلى علم الفرد بعينه أو الأفراد بذواتهم من الجمهور**"[(1)].

كون القرار التأديبي ذو طابع إداري فردي، فتنطبق عليه القواعد المنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الخاصة بإجراء التبليغ، إضافة إلى النصوص القانونية للوظيفة العمومية، التي تلزم سلطة التأديب بضرورة تبليغ قرارها التأديبي إلى الموظف المعني به في أجل لا يتعدى (8) أيام من تاريخ إتخاذه[(2)].

رغم أهميّة هذا الإجراء بالنسبة للموظف، إلاّ أنّ غياب قاعدة قانونية تلزم سلطة التأديب في اتباع وسيلة معينة لتبليغه، يترك لها الحرية في تقدير واختيار الوسيلة الملائمة

---

(1) تاجر محمد، "بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء"، **المحاماة**، مجلة تصدر عن منظمة المحامين، منطقة تيزي وزو، العدد الثالث، 2005، ص 6.

(2) أنظر: المادة (172)، من أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، سابق الإشارة إليه.

- في حالة عدم تبليغ القرار التأديبي إلى الموظف المعني، تبقى مواعيد الطعن الإلغاء القضائي فيه مفتوحة، ولا تسري عليه أحكام المادة (829)، من قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، سابق الإشارة إليه.

لذلك تحت رقابة القاضي الإداري الذي يراقب مدى فعّاليتها.

وهذا ما صدقت واستقرت عليه الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في إحدى قراراتها، التي قضت أنّه "***متى كان من الثابت ومن المبادئ المعمول بها أن القرارات الفردية الضارة بالأفراد لا تطبق في حقهم بأثر رجعي، وإنما تطبق إبتداءا من تاريخ تبليغ قرار التصريح بالعقوبة التأديبية، ومن ثم فإن القرار الإداري الذي يقضي بعقوبة تأديبية خلافا لما ورد في أحكام هذا المبدأ يعد مخالفا للقانون***"(1).

نلاحظ أنّ الغرفة الإدارية لم تخرج عن تصريحات موقف المشرع الجزائري، بدليل أنها إكتفت بضرورة تبليغ القرار التأديبي دون تحديد الوسيلة المتبعة لذلك، ما يترك للإدارة السلطة التقديرية في اختيار الوسيلة الملائمة لتبليغ الموظف.

غير أنّ الغرفة الإدارية توصّلت في إحدى إجتهادات قضائية لها إلى القول أنّه " ***لا يمكن الإحتجاج بالقرار الإداري الفردي المبلغ عن طريق الصحافة***"(2).

للوقوف على حقيقة بعض قرارات مجلس الدولة الجزائري، نجد أنّه يضع على عاتق الإدارة واجب التبليغ الشخصي للقرار التأديبي، باعتباره إجراءًا جوهريًا، وهذا ما نلمسه في قراره الصادر بتاريخ 19 أفريل 1999(3)، الذي بموجبه تم إلغاء القرار الصادر عن قضاة الدرجة الأولى المتضمّن رفض الدعوى لفوات ميعاد الطعن المنصوص عليه في المادة (169) من قانون الإجراءات المدنية، غير أنّ موضوع النزاع لم يكن مبلغًا شخصيًا

---

(1) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 33853، مؤرخ في 26 ماي 1984، قضية (ل.خ) ضد (وزير الشؤون الخارجية)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الرابع، الجزائر، 1989، ص ص215-218.

(2) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 81299، مؤرخ في 17 جانفي، 1993، قضية (فريق ب) ضد (المجلس الشعبي البلدي بقسنطينة ومن معه)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الرابع، الجزائر، 1993، ص ص208- 210.

(3) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 160507، صادر في 19 أفريل 1999، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص103- 104.

للمستأنف، ما يبقي مواعيد الطعن القضائي مفتوحة للمتقاضي(1).

كما توصل مجلس الدولة في إحدى إجتهاداته بأنّ " ***تبليغ القرارات الإدارية عن طريق المحضر القضائي يشكل إجراءا تكميليا عند الحاجة فقط***"(2).

إمتدّت رقابة القاضي الإداري إلى كيفية تبليغ الإنذارين الموجهين للموظف للإلتحاق بمنصبه بسبب غيابه المتكرّر، والمحددين وفق المنشور رقم 1024، المؤرخ في 21 ديسمبر 1993، الصادر عن المديرية العامة للوظيف العمومي، الذي ألزم تبليغ الإنذارين للموظف شخصيًّا، وفي حالة رفض الإستلام يتم بالإشهاد عن طريق البريد أو مصالح الأمن أو ترسل إلى عنوانه، والذي يحل محل التبليغ الشخصي(3).

فالصياغة الصريحة لقرارات مجلس الدولة توحي بضرورة إجراء التبليغ الشخصي للقرارات الإدارية الفردية، رغم وجود محطة إستثنائية تتمثل في "**نظرية العلم اليقين**" "**La théorie de la connaissance acquise**".

فهي نظرية قضائية فرنسية(4)، طبقها إجتهاد القضاء الإداري الجزائري بطرق متناقضة(5) ومتذبذبة، أهمه القرار الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، الذي قضى

---

(1) للإستفسار أكثر حول هذا القرار راجع: غناي رمضان، "عن موقف مجلس الدولة من نظرية العلم اليقين، تعليق على القرار رقم 160507"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، الجزائر، 2002، ص ص 121-129.

(2) مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 012045، مؤرخ في 8 أكتوبر 2002، قضية (والي الجزائر) ضد (م.ع. ومن معه)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثالث، الجزائر، 2003، ص ص179- 181.

(3) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005587، صادر في 27 ماي 2002، قضية (وزير المالية) ضد (م.ف)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص178-180.

(4) تاجر محمد، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص 202.

(5) معاشو عمار، "التعليق على إجتهاد مجلس الدولة بخصوص نظرية العلم اليقين"، **المحاماة**، مجلة تصدر عن منظمة المحامين، منطقة تيزي وزو، العدد الثالث، 2005، ص 112.

برفض دعوى إلغاء القرار الإداري الفردي الغير المبلغ شخصيًا، بدعوى أنّه جاء متأخرًا عن الميعاد المحدد للطعن القضائي، نظرًا لتحقق العلم اليقين للطاعن بوجود القرار المطعون فيه[1].

إتّخذت نفس الموقف في قرارها، الذي جاء فيه " ***إنّ المدعي قد علم بالقرار المطعون فيه أثناء السير والنظر في الدعوى، وأنه طبقا لنظرية العلم اليقين فإن الطعن غير مقبول بسبب انقضاء ميعاد الدعوى***"[2].

الحقيقة أنّ موقف مجلس الدولة الجزائري لا يختلف عن موقف المحكمة العليا، حيث طبق هذه النظرية في حالات عدّة، كالقرار الصادر عنه في 18 فيفري 2002، الذي قضى"***حيث أنه يتضح مما سبق ذكره أنه لا ينكر وأن المستأنفين كانوا يعلمون علما يقينا بنزع ملكيتهم والإجراءات المتبعة حولها خلال سنة 1986***"[3].

حديثًا تراجع مجلس الدولة الجزائري عن نظرية العلم اليقين بشكل صريح، وأكّد ذلك في إحدى قراراته التي جاء فيها " ***لا يسري القرار الإداري الفردي اتجاه المواطن المعني به ولا يحتج به عليه إلا إذا سبق تبليغه قانونا***"[4].

---

(1) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 100446، مؤرخ في 11 أفريل 1993، قضية (ز.م) ضد (خ.ع والي الجزائر)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثاني، الجزائر، 1994، ص ص219- 224.

(2) نقلا عن مؤلف: شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 334.

(3) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 004595، مؤرخ في 18 فيفري 2002، قضية (ص.ب) ضد (والي ولاية البويرة)، **(قرار غير منشور)**، أشار إليه: تاجر محمد، "بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء"، مرجع سابق، ص 17.

(4)- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 015869، مؤرخ في 12 جويلية 2005، قضية (ش.أ) ضد (والي ولاية بجاية)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد السابع، الجزائر، 2005، ص ص141-144.

- أنظر أيضا في نفس المعني: مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 035298، مؤرخ في 25 جويلية 2007، **مجلة مجلس الدولة**، العدد التاسع، الجزائر، 2009، ص ص111- 114.

فالقراءة السليمة لمنطوق هذا القرار يعدّ تراجعًا واضحًا عن هذه النظرية، ما يعني أن القضاء الإداري الجزائري حذا حذو القضاء الإداري الفرنسي، الذي تخلى عنها بموجب المرسوم الصادر في 28 نوفمبر 1983، وفق مادته التاسعة (9) التي إشترطت تبليغ القرارات الإدارية الفردية للأشخاص المعنيين بها[1].

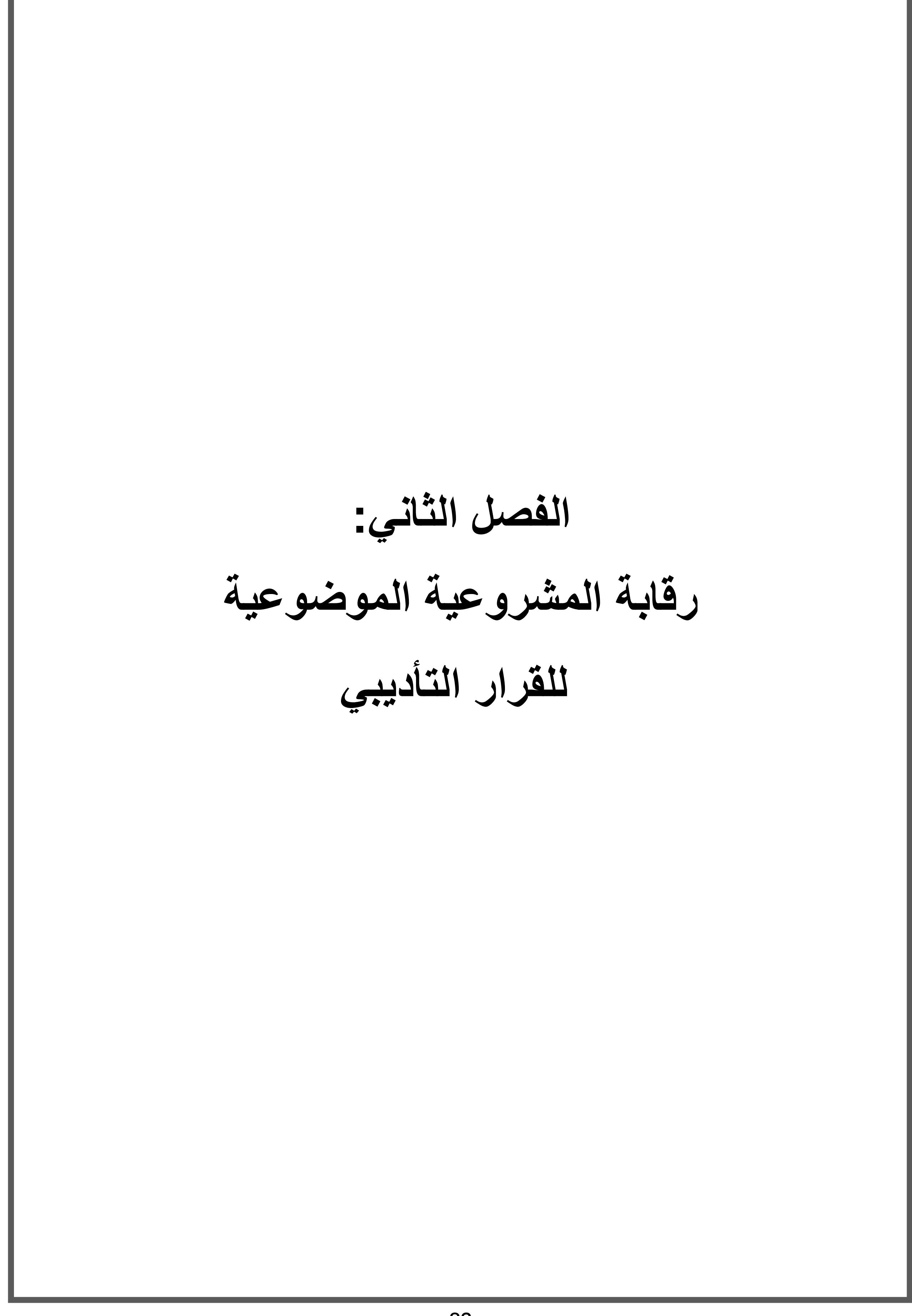
ضف إلى ذلك، صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي حمّل الإدارة العامة عبئ تبليغ القرارات الإدارية شخصيا للأفراد المخاطبين بها، وذلك عملاً بالمادة (829) منه، التي جاء فيها "***يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي***"، فهذه المادة جاءت لتضع حدًا لنظرية العلم اليقين.

كما أضافت المادة (831) منه قيدًا آخر على الإدارة العامة، وذلك بإلزامها الإشارة إلى تاريخ الطعن القضائي في متن القرار الإداري أثناء تبليغه للمعني، فهذه القاعدة تنطبق حتمًا على إجراء تبليغ القرار التأديبي للموظف المعني به من طرف سلطة التأديب.

فإجراء عبئ إثبات تبليغ القرار التأديبي المتضمن للعقوبات التأديبية المكتوبة يكون أكثر سهولة للموظف، بينما لا يتخطى هذا الأخير صعوبات إثباته بالنسبة للقرار التأديبي الشفهي، لتخفيف ذلك يجب على المشرع التّدخل بإلغاء عقوبة الإنذار الشفهي، وذلك لتمكين الموظف العلم بكل العقوبات التأديبية المتخذة ضده ومواجهتها قضائيا وفق المواعيد المحددة لها قانونا.

---

(1) CHAPUS René, droit du contentieux administratif, Montchrestien, Paris, 1995, P466.



الفصل الثاني:
رقابة المشروعية الموضوعية
للقرار التأديبي

يشكّل مبدأ المشروعية الملاذ الطبيعي للموظفين في الدولة، والمظلة التي يجب أن تستظل بها كافة السلطات التأديبية عند ممارسة التأديب، فهو عصب الحياة القانونية والعمود الفقري لبناء نظام قانوني عادل في الدولة، والموطن الحقيقي لكل الذين يهمهم أن يأخذ العدل مجراه.

ضمن مكانة وأهمية مبدأ المشروعية في تكريس دولة القانون وحماية حقوق الموظفين، كان لابد على المشرع توفير ضمانات قضائية لحمايته من كل إعتداء قد يتعرض له.

وقد ثبت بالتجربة لدى الفقه الإداري أنّ أنجح الضمانات وأكثرها فعّالية تكمن في الرقابة القضائية، التي تمارس بدعوى الإلغاء الموجهة من الموظف الخاضع للتأديب ضد القرار التأديبي الغير المشروع، بهدف إلغائه ودحضه من طرف القاضي الإداري المختص.

وصولاً إلى هذه الضمانات، عرفت الفترة الأخيرة دورًا قضائيًا مشهودًا، إثر العديد من القرارات القضائية الإدارية الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أو مجلس الدولة، والتي تمثل حجر الزاوية في نطاق رقابة مشروعية القرارات التأديبية، خاصة ما تعلق منها بالجانب الموضوعي، الذي قد يستعين به المتقاضي لمعرفة الحدود الفاصلة بين ما له وما عليه من حقوق أثناء تأديبه.

تتمحور وسائل رقابة المشروعية الموضوعية للقرار التأديبي في ثلاثة أمور متلازمة، فالأولى تتمثل في الواقعة المبرّرة للقرار التأديبي، والتي تأخذ حكم وجه المخالفة التأديبية التي تواجه بها سلطة التأديب الموظف محل المساءلة **(مبحث أول)**، بينما تتجلى الثانية في العقوبة التأديبية، باعتبارها الأثر المباشر المترتب عن القرار التأديبي **(مبحث ثان)**، وأخيرًا الغاية المستهدفة من ممارسة التأديب الوظيفي **(مبحث ثالث)**.

المبحث الأول

رقابة شرعية المخالفة التأديبية

يدور جوهر المخالفة التأديبية في السلوك الآثم المعاقب عليه قانونًا بعقوبة إدارية، وفي ضوء هذا التصور، فهو يتماثل مع الجريمة الجنائية التي لا تخرج في مفاهيمها عن معنى خضوعها لمبدأ شرعية الجرائم التي تتحدّد بقانون.

غير أنّ هذا التصور يتجاوز الإطار المعروف في النظام التأديبي، خاصة مع وجود السلطة التقديرية الواسعة للإدارة في تجريم الأفعال المنسوبة للموظف، نظرًا لغياب الحصر القانوني لها، الأمر الذي يتحتّم على المشرع التخفيف منها، بإضفاء رقابة المشروعية على عناصرها، كرقابة الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف **(مطلب أول)** ورقابة صحة تكييفها القانوني، سواء بالنسبة لتلك المحدّدة قانونًا أو غير المحدّدة والمقدّرة من طرف سلطة التأديب أنّها أخطاءًا تأديبية **(مطلب ثان)**.

المطلب الأول

رقابة الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف

تعتبر رقابة الوجود المادي على الوقائع أو السلوك الوظيفي[1] للموظف، أوّل رقابة مشروعية يمكن أن يمارسها القاضي الإداري على سبب القرار التأديبي، نظرًا لأهميّتها في ضمان حقوق الموظف، وتكريس مبدأ المشروعية في التأديب الإداري، أثار الفقه الإداري جدلاً واسعًا حول نشأتها وأساسها القانوني **(فرع أول)**، مستعرضًا في ذلك موقف القضاء الإداري الجزائري منها **(فرع ثان)**.

---

(1) Le contrôle de la réalité des faits.

الفرع الأول

تأصيل رقابة مشروعية الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف

يعرف ركن السبب بأنّه "**الحالة القانونية أو الواقعية التي حمّلت رجل الإدارة على إتخاذ القرار الإداري**"[(1)]، فسبب القرار التأديبي هو إخلال الموظف بواجباته الوظيفية، بينما عيب السبب هو إنعدام أو عدم صحة أحد العناصر المكوّنة له، كغياب الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف، وعدم صحة تكييفها القانوني أو عدم صحة تقدير أهمية وخطورة تلك الوقائع[(2)].

إختلفت درجات الرقابة القضائية على المخالفة التأديبية، فهناك الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على الوجود المادي للواقعة التي تبرّر القرار التأديبي، كما نجد الرقابة على مدى صحة التكييف القانوني لتلك الواقعة، التي تعتبر سببًا لإصدار القرار التأديبي، والتي على أساسها تتّخذ العقوبة التأديبية ضد الموظف.

وما يهمّنا في هذا الفرع رقابة المشروعية التي يمارسها القاضي الإداري على عنصر صحة الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف محل المساءلة التأديبية.

بتتبع تطورات وإجتهادات القضاء الإداري، نجد أنّ رقابة القاضي الإداري على

---

(1) تقية محمد، "مبدأ المشروعية ورقابة القضاء على الأعمال الإدارية"، **ملتقى قضاة الغرف الإدارية**، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992، ص 150.

(2) يشمل ركن السبب في القرار التأديبي على عنصرين هما:

- عنصر الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف.
- عنصر التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف.

القرارات الإدارية خلال القرن الماضي تقف عند حد عيوب عدم الإختصاص، الشكل والإنحراف بالسلطة[1].

غير أنّ مجلس الدولة الفرنسي بدأ يزحف برقابته تدريجيًّا وصولاً إلى سلطة فحص ماديات الوقائع التي تدّعيها الإدارة كسند لقراراتها الإدارية، وذلك بمقتضى قراره الصادر بتاريخ 28 جويلية 1907 في قضية "**Monod**"[2].

تتلخص وقائع القضية في صدور قرار إداري، يقضي بإحالة أحد المحافظين إلى التقاعد، وقد أسست الإدارة قرارها إلى واقعة تقديم المحافظ "**Monod**" طلبا بذلك، في حين ثبت أنّه لم يقم بهذا الطلب مطلقًا.

طالب المحافظ "**Monod**" إلغاء قرار إحالته إلى التقاعد، لاستناده إلى مجرد واقعة لا أساس لوجودها أو صحتها.

---

(1) إستقر مجلس الدولة الفرنسي في البداية على عدم تعرضه لفحص وجود الوقائع عند النظر في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، وكانت الحجة الأساسية والتاريخية للدفاع عن هذا المسلك قياس قضاءه بخصوص دعوى الإلغاء بقضاء محكمة النقض، التي تقتصر رقابتها على الجانب القانوني للنزاع، باعتبارها محكمة قانون وليست محكمة وقائع، بينما أرجع جانب فقهي هذا الموقف المتحفظ لمجلس الدولة الفرنسي إلى الظروف التاريخية التي واكبت إنشاءه، والتي أجبرته على البعد عن التدخل في شؤون الإدارة، وتجنبا للاصطدام معها، ولما إتضح لمجلس الدولة أن قياس قضاءه على قضاء النقض أمر فاسد لا أساس له من الصحة، خاصة أنه يهدر كامل الضمانات وحقوق المتقاضي مع الإدارة، بدأ في تقرير وتمديد سلطته في فحص ورقابة الوقائع التي أسندت إليها الإدارة قراراتها، وأتاحت له الفرصة لينطق برقابته على الوجود المادي للوقائع تدريجيا.

(2) C.E, 28 Juillet 1907, **Monod**.

- **Voir** : LONG (M), WEIL (P), BRAIBANT (G), DELVOLVE (P), GENEVOIS. (B), Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13eme édition, Dalloz, Paris, 2001, P113 et suiv.

تصدى مجلس الدولة الفرنسي لرقابة مدى وجود وصحة هذه الواقعة، والذي إنتهى إلى إلغاء قرار الإحالة إلى التقاعد وإعادة إدماج المحافظ في منصبه.

أقدم القضاء الإداري الفرنسي بموجب هذا القرار، على البحث عن ماديات الوقائع في القرار الإداري، مخالفًا بذلك موقفه التقليدي المستقر دومًا على رفضه لرقابة مشروعية الوقائع التي تدّعيها الإدارة في قراراتها الإدارية، ويعد هذا القرار بمثابة نقطة تحوّل هامة في قضاء الإلغاء، الذي مكّن القاضي الإداري من إبطال قرارات إدارية عديدة، إذا ثبت أنّ الإدارة أسندت في تبريرها إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية بغض النظر عن سوء نيتها أو حسنها في ذلك[(1)].

إستقر هذا الإتجاه القضائي لدى مجلس الدولة الفرنسي في المجال التأديبي، بصدور قرار "**Camino**"، بتاريخ 14 جانفي 1916[(2)]، ومن حيثياته الهامة المذكورة، نجد صدور قرار تأديبي متضمن فصل عمدة إحدى القرى بحجة أنه لم يسهر على توفير الإحترام اللازم لجنازة تمت في قريته.

طعن العمدة في إلغاء قرار الفصل أمام مجلس الدولة الفرنسي، مثيرا في ذلك عدم صحة الوقائع المنسوبة إليه، وأنه قد قام بواجبه على أكمل وجه.

صرح مجلس الدولة بإلغاء قرار الفصل، بعد أن ثبت له أنّ الإتهام أو السلوك الموجه للموظف ليس صحيحًا ولا أساس له من الوجود في الواقع.

بهذا الموقف الصريح والمتغيّر لمجلس الدولة الفرنسي، ذهب معظم رجال الفقه إلى إعتبار هذا القرار بمثابة الفيصل الحقيقي بين منهجه السابق الرافض لرقابة الوقائع وبين

---

(1) عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية...، مرجع سابق، ص549.

(2) C.E, 14 Janvier 1916, **Camino**.

-**Voir** : LONG (M), WEIL (P), BRAIBANT (G), DELVOLVE (P), GENEVOIS. (B), Les grands arrêts …, Op.Cit, P181 et Suiv.

منهجه الحالي في بسط رقابته عليها.

أصبح القاضي الإداري الفرنسي بهذا الإجتهاد لمجلس الدولة الفرنسي، يمارس أوّل قيد على ركن السبب في القرار التأديبي، باعتباره أهمّ أوجه المشروعية الذي يمكن أن يعتمد عليه المتقاضي لإلغاء القرار التأديبي.

لذا يتعيّن على القاضي الإداري ودون أن يخرج عن نطاق دوره كقاض مشروعية، التحقّق والتأكّد من الوجود المادي للوقائع التي تدّعيها سلطة التأديب في حق الموظف، ومدى إعتبارها سببًا كافيًا لتبرير القرار التأديبي، فغيابها يؤدي إلى فقدان القرار التأديبي لسبب وجوده، الأمر الذي يقوده للإلغاء القضائي.

بهدف تعزيز إتجاهه الحديث، برّر مجلس الدولة الفرنسي أساس رقابته على ماديات الوقائع التي تتذرع بها السلطة التأديبية في قراراتها، بلجوئه إلى فكرة "**السبب القانوني**"، معتبرًا في ذلك أنّ الوقائع المنسوبة للموظف والتي يستند إليها القرار التأديبي هي بمثابة سبب قانوني له، فانعدام أو عدم صحة هذه الوقائع يؤدي إلى عيب السبب، ومن ثم عدم مشروعية القرار التأديبي وإلغاءه قضائيًا.

ساند في تبرير هذا المسلك بعض الفقه الإداري الذي رأى أنّ "**القرار التأديبي لا يكون مشروعًا إلاّ إذا استند إلى وقائع صحيحة تبرر وجوده**"[(1)]، فمجرد تخلف أو عدم صحة هذه الوقائع يجعل من القرار التأديبي المتّخذ غير مشروعًا، إذ أن هذه الوقائع تمثل أحد عناصر وشرط من شروط مشروعيته.

بهذا أكّد معظم الفقهاء أنّ هذه الرقابة لا تكون إلاّ من قبيل رقابة المشروعية، بدليل أنّ مسألة الملاءمة لا تثور أصلاً لا بالنسبة لسلطة التأديب ولا بالنسبة للقاضي الإداري،

(1) نقلاً عن مؤلف: بطيخ رمضان محمد، الإتجاهات المتطورة...، مرجع سابق، ص 82.

فالواقعة أو السلوك الآثم المنسوب للموظف محل التأديب إمّا أن يكون موجود أو غير موجود، وما على القاضي الإداري سوى التحقّق من ذلك، تحت طائلة إلغاء القرار التأديبي المتخذ بشأنه في حالة إنعدامه.

كما إستقر القضاء الإداري المصري[1] على نفس الموقف، حيث ألغى عدة قرارات تأديبية، نظرًا لعدم وجود أو صحة الوقائع التي تدّعيها سلطة التأديب في قراراتها التأديبية، وبهذا الموقف الجريء أصبح القاضي الإداري يمارس أول قيد على ركن السبب في القرار التأديبي.

الفرع الثاني

موقف القضاء الإداري الجزائري

تمسك القضاء الإداري الجزائري بهذا الموقف، مسترشدًا في ذلك بالمبادئ والأسس التي توصل إليها إجتهاد مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن، ويظهر ذلك في قرارات الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، التي تعرضت لرقابة ماديات الوقائع المنسوبة للموظف، من خلال التأكّد من وجودها أو عدمها.

أهمه القرار الصادر بتاريخ 13 ديسمبر 1968[2]، الذي قضى بإلغاء قرار فصل مدير مستشفى عن وظيفته، بعدما ثبت لها أنّ الوقائع المنسوبة للموظف، والمتمثلة في إتيانه بأفعال أدّت إلى إضطراب المرفق لا أساس لها من الوجود المادي لعدم ثبوتها، فهو

(1) مارس القاضي الإداري المصري رقابته على الوجود المادي للوقائع المبررة للقرار التأديبي منذ نشأة مجلس الدولة لسنة 1946.

(2) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار مؤرخ في 13 ديسمبر 1968، قضية (ل.ر) ضد (ولاية تلمسان)، **(قرار غير منشور)**.

- أشار إليه: محيو أحمد، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 188.

مجرد توهّم خاطئ من سلطة التأديب دفعها إلى إتخاذ العقوبة التأديبية.

وفي عكس ذلك، ذهبت الغرفة الإدارية في قضية أخرى إلى رفض إلغاء القرار التأديبي، نظرًا للثبوت المادي للوقائع المنسوبة للموظف، وأنّ السلوك الذي أتاه هذا الأخير موجودا صحيحًا، وقد يشكل سببًا للقرار التأديبي المتخذ في حقه[1].

تأكّد نفس الموقف في إجتهادات الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، أين إعتبرت واقعة رفض الموظف (خ.ع) الإلتحاق بمنصبه رغم إعذاره من الإدارة بمثابة إهمالاً لمنصبه، وكافية لتبرير قرار العزل المتخذ من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بحقه[2].

تقرّر أيضا موقفها الصريح في قرارها، الذي قضى أنّ " ***الإدارة ملزمة قانونا بإعادة إدماج الموظف في سلكه الوظيفي بعد إنتهاء مدة إنتدابه، مع تعيينه في منصبه الأصلي أو مماثل له، ومتى رفضت ذلك، فإن قرار فصله عن وظيفته يعد تعسفيا وبعيدا عن كل سبب تأديبي***"[3].

كما توصّلت في إحدى إجتهاداتها إلى أنّ " ***القرار التأديبي المتّخذ في حق الموظف (ع.ح)، نظرا لعدم إستجابته للإنذارات الكتابية للرجوع إلى وظيفته تخليًا عن منصبه، وسببا كافيا لاتخاذ قرار الفصل عن الوظيفة***"[4].

---

(1) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار مؤرخ في 11 جوان 1965، **(قرار غير منشور)**.

- أشار إليه: محيو أحمد، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 188.

(2) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 66471، مؤرخ في 11 فيفري 1989، قضية (رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بئر بن عابد ومن معه) ضد (خ.ع)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1991، ص ص152-155.

(3) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 124053، مؤرخ في 5 ماي 1996، قضية (ي.ب) ضد (ك.ع. ر.ج)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثاني، الجزائر، 1996، ص ص139-142.

(4) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 90896، مؤرخ في 9 أكتوبر 1994، قضية (ع.ح) ضد (وزارة الصناعة)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، الجزائر، 1995، ص ص209- 214.

مع العلم أنّ المشرع الجزائري لم يصرح بأنّ واقعة إهمال الموظف عن منصبه خطأً تأديبياً، كما لم يدرج عزل الموظف نتيجة هذا الإهمال ضمن العقوبات التأديبية المحصورة في المادة (163) من أمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، لذا نرى من الضروري على المشرع تقنين واقعة إهمال المنصب ضمن الأخطاء التأديبية المنصوص عليها في المادة (178) من نفس الأمر، إضافة إلى تصنيفها ضمن إحدى الدرجات الأربعة المحدّدة في المادة (177)، كما يجب عليه إدراج عقوبة العزل الناتجة عنها ضمن تلك المحدّدة في المادة (163)، مع تصنيفها حسب درجة خطورتها.

إذا كان موقف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قد إعترف بأحقية رقابتها على الوجود المادي للوقائع التي تدّعيها الإدارة في قراراتها الإدارية، غير أنها ذهبت في إحدى إجتهاداتها، الصادرة في 22 أكتوبر 1988 إلى القول أنّه "***من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري أنّ القرارات الإدارية تتخذ بناءا على إعتبارات قانونية وليست على إعتبارات متعلقة بالواقع...***"[1]، وبهذا تكون قد إقتصرت هذه الرقابة على الوقائع القانونية دون المادية.

نعتقد أنّ مثل هذا الوصف المطلق الغير المحدّد، فيه خروجًا عن الأحكام والمبادئ المقررة في إصدار القرارات الإدارية، التي يفترض أن تبنى إمّا على وقائع قانونية[2] أو

(1) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 56705، مؤرخ في 22 أكتوبر 1988، قضية (و.ب.ي) ضد (و.و.س...)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص ص143-150.

(2) كالجمع بين وظيفتين، مخالفة أوامر الرئيس الإداري الأعلى، فهذه السلوك من جانب الموظف تشكل وقائع قانونية ناتجة عن مخالفة تشريع الوظيفة العامة، ما يفترض مساءلته تأديبيا.

وقائع مادية[1]، وأكبر دليل على ذلك، واقعة تخريب الموظف لممتلكات المرفق العام والإضطرابات الناجمة عنه، والعنف الصادر عنه أثناء ممارسة وظيفته، فهي وقائع مادية وليست قانونية، وقد تدفع بسلطة التأديب إلى إتخاذ القرار التأديبي لمواجهتها.

لهذا يفترض العمل على توحيد الإجتهاد القضائي بهذا الشأن، وأن يصرح القاضي الإداري الجزائري برقابته على الوقائع المادية إلى جانب الوقائع القانونية، بما يضمن حقوق الموظف العام من جهة وواجب ضمان سير المرفق العام من جهة أخرى.

أما مجلس الدولة، فقد قضى في قراره الصادر في 20 جانفي 2004، برفض إلغاء مقرر العزل، الصادر عن الهيئة المستخدمة لمركز التكوين المهني في حق الموظف (ق.م)، مؤسسًا في ذلك أنّ واقعة غياب هذا الأخير عن وظيفته، دون علم الإدارة ودون عذر قانوني، كافية لتكون سببًا لوجود العقوبة المتّخذة بشأنه[2].

كما قضى بموجب قراره الصادر بتاريخ 25 أكتوبر 2005 مصرحًا بأنّه "***يتعرض للإلغاء القضائي القرار التأديبي، الذي نطق بعقوبة تأديبية دون تبريرها، من خلال مناقشة الخطأ المنسوب إلى المعني ومدى ثبوته***"[3].

عند فحص منطوق هذا القرار، نلمس الموقف الصريح والشجاع للقاضي الإداري

---

(1) كقيام الموظف بأعمال تؤدي إلى حدوث إضطرابات داخل المرفق العام، كالعنف والفوضى والإعتداء على الموظفين أو المنتفعين من المرفق، الأمر الذي يدفع بسلطة التأديب التدخل بقراراتها التأديبية لضمان سير مرفقها.

(2) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 010005، مؤرخ في 20 جانفي 2004، قضية (ق.م) ضد (مركز التكوين المهني والتمهين)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص169-171.

(3) مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 27279، مؤرخ في 25 أكتوبر 2005، قضية (وزارة العدل الممثلة في شخصها السيد وزير العدل حافظ الأختام) ضد (الغرفة الوطنية للموثقين)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثامن، الجزائر، 2006، ص ص230- 237.

الجزائري الذي زحف برقابته نحو البحث عن ماديات الوقائع المبررة للعقوبة التأديبية ومدى صحة وجودها، ومن ثم صرح بإلغاء عقوبة التوبيخ المتّخذة في حق الموثق (صبيحي صادق)، لأن القرار التأديبي محل الطعن فعلاً معيبًا بعيب إنعدام الأسباب المبررة له، نظرًا لعدم ثبوت الوقائع المنسوبة له من طرف سلطة التأديب.

تبعًا لهذا الإجتهاد القضائي الذي توصل إليه القضاء الإداري الجزائري، فإنّ رقابة الوجود المادي للوقائع تعد وسيلة لتقوية وتوسيع من وسائل المشروعية، إذ يلجأ إليها القاضي الإداري لتعميق نطاق عملية الرقابة على القرارات التأديبية وإلغائها في حالة عدم تحقّقها، بما يضمن حقوق الموظف من جهة وتحقيق فكرة دولة القانون من جهة أخرى، لذا يصدق القول أنّه "**إذا كان القرن التاسع عشر هو عصر الإطلاق بالنسبة للسلطات الإدارية العامة، فإنّ القرن العشرين هو عصر تقييدها**"[(1)].

بهذا الموقف الصريح لمجلس الدولة، أقرّ القضاء الإداري لنفسه تدريجيًا سلطة فحص ماديات الوقائع التي تستند إليها السلطة التأديبية في قراراتها التأديبية المطعون فيها أمامه، فيمكن للقاضي الإداري أن يقضي بإلغائها كلّما ثبت له عدم صحتها أو إنعدامها، ولهذا يصح القول أنّ "**القضاء الإداري ليس مجرد حارسًا للمشروعية، وإنما هو أيضًا مصدرًا من مصادرها**"[(2)].

الحقيقة إنّ عملية إثبات إنعدام الوجود المادي للأفعال المكوّنة للخطأ التأديبي مسألة نسبية، كونها تتعلق بالبحث عن أحد أهم عناصر سبب القرار التأديبي، ولهذا يقع عبئ

---

(1) زروق لعربي، "التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثر القضاء الجزائري بها"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثامن، الجزائر، 2006، ص 119.

(2) VEDEL Georges et DELVOLVE Pierre, Droit administratif, Tome1, 12eme édition P.U.F, Paris, 1982, P445.

إثباتها أو إنعدامها حسب القاعدة الأصولية المعروفة بأنّ "**البينة على من إدّعى**"[1]، كما يمكن للقاضي الإداري طلب جميع الوثائق التي يراها مفيدة لذلك، واستحضار لشهود، فضلاً عن إمكانية إجراء التحقيق أو الخبرة، وكما له أن يطلب من الإدارة المعلومات والإيضاحات حول الأسباب التي حمّلتها على إصدار القرار التأديبي[2].

هكذا إستقر مطاف القضاء الإداري الجزائري والمقارن في تبرير رقابته على الوجود المادي للوقائع المبررة للقرار التأديبي[3] إلى فكرة إفتراض أنّ لكل القرارات التأديبية سببًا لدفع سلطة التأديب إلى التدخّل، وأنّ هذا السبب يجب أن يكون حقيقيًّا وصحيحًا سواء من ناحية الواقع أو القانون[4].

لهذا تشكّل رقابة القاضي الإداري على الوجود المادي للوقائع مرحلة هامة، وخطوة أساسية في السياسة القضائية الإدارية، التي تهدف إلى إرساء دعائم مشروعية التأديب الإداري في الوظيفة العامة، بما يحقّق التوازن المنشود بين هدف التأديب وضرورة حماية حقوق الموظف الخاضع له.

---

(1) يتميز القرار التأديبي بقرينة المشروعية، إلاّ أنّ هذه القرينة ليست قاطعة، وإنّما هي بسيطة، إذ يجوز للمدعي إثبات عكسها، فالقرار التأديبي الذي لم يذكر أسبابه أو وقائعه يبقى صحيحًا ومشروعًا إلى غاية إثبات أن تلك الوقائع غير موجودة في الواقع.

(2) بدران مراد، "الطابع التحقيقي للإثبات في المواد الإدارية"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد التاسع، الجزائر، 2009، ص 15.

(3) أطلق عليها الأستاذ محيو أحمد تسمية "**الرقابة المحدودة**"، أنظر مؤلفه: المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص188.

(4) بطيخ رمضان محمد، الإتجاهات المتطورة...، مرجع سابق، ص 89.

المطلب الثاني

رقابة صحة التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف

بعدما أرسى القضاء الإداري دعائم رقابة مشروعية الوجود المادي للوقائع التي تدعيها سلطة التأديب في قراراتها التأديبية، بدأ يتجه نحو قيد آخر يضيق به خناق سلطة التأديب، وذلك بمد سلطات القاضي الإداري إلى رقابة ومراجعة مدى صحة التكييف والوصف القانوني الذي أسبغته سلطة التأديب على الوقائع المنسوبة للموظف، والتي عمل مجلس الدولة الفرنسي على إنشائها وتأصيلها **(فرع أول)**، كما عمد القضاء الإداري الجزائري إلى أخذ موقفًا منها **(فرع ثان)**.

الفرع الأول

تأصيل رقابة صحة التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف

بعدما يتأكّد القاضي الإداري من مشروعية الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف، يمتد برقابته إلى مدى صحة التكييف القانوني الذي أسبغته سلطة التأديب على تلك الوقائع، وذلك بتأكّده عما إذا كانت تلك الوقائع قابلة بأنّ توصف بخطأ تأديبي تستلزم عقوبة تأديبية، أو أنّ الوقائع التي أتاها الموظف مجرد سلوك عادي لا ينطوي عليه التأديب.

بحكم طبيعة النصوص القانونية، التي تحكم الأخطاء التأديبية في مجال الوظيفة العمومية، فإنّها تفتقر إلى التعداد والحصر القانوني الكامل لها، الأمر الذي يجعل تحديدها يتأرجح بين التقييد والتقدير لسلطة التأديب، تحت رقابة القاضي الإداري[1] الذي يمارس

---

(1) لا يكفي لمشروعية القرار التأديبي أن تكون الوقائع التي إتخذ على أساسها موجودة، بل يجب أن يكون وصف الإدارة لتلك الوقائع صحيحة ووفق ما نص عليها القانون، خاصة بالنسبة للأخطاء التأديبية المحددة قانونا.

رقابته على الأخطاء التأديبية المحدّدة على سبيل الحصر بموجب نص قانوني، إضافة إلى تلك الأخطاء التأديبية غير المحدّدة قانونًا والمقدرة من طرف سلطة التأديب(1)، مستعينًا في ذلك برقابة مشروعية التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف(2).

لتحديد مدلول رقابة التكييف القانوني للوقائع المبرّرة للقرار التأديبي، يجب أن نشير بداية إلى أنّ المشرع حينما منح للإدارة الإختصاص التأديبي لم يحدّد لها كل الأخطاء التأديبية الواجب الإستناد إليها في قراراتها التأديبية، مكتفيًا في ذلك بالإشارة إلى بعضها(3)، مع ترك أغلبيّتها للسلطة التقديرية للإدارة(4).

في الحقيقة أنّ النصوص القانونية المنظمة للمجال التأديبي في إطار الوظيفة العمومية تتّسم بالعمومية والتجريد، كونها لا تخص في الواقع حالات أو مراكز فردية معينة، إنما تجمع في طياتها الخصائص والحالات الرئيسية التي تكون صالحة التطبيق على جميع الموظفين، لهذا قيل أن عملية التكييف القانوني تعني "**إعطاء أو إلحاق الواقعة الثابتة بنطاق قانوني معيّن**"(5).

---

(1) بمراجعة موقف قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة سواء في الجزائر أو المقارنة، فنلاحظ غياب التعداد القانوني الكامل للمخالفات التأديبية التي يتابع عليها الموظف العام، رغم وجود بعض النصوص التي تتضمن البعض منها غير أنها لا تستغرقها.

(2) Le contrôle de la qualification juridique des faits.

(3) أنظر المواد من (178) إلى (181) من أمر رقم 06-03، مؤرخ 15 جويلية 2006، سابق الإشارة إليه، اللواتي حدّدت بعض الأخطاء التأديبية.

(4) يصعب في واقع الأمر الإحاطة بكافة السلوك التي قد يأتيها الموظف أثناء تأدية وظيفته، والتي قد تكيّفها السلطة التأديبية على أنها أخطاء تأديبية، والسبب في ذلك ليس فقط لتعددها أو كثرتها، إنما أيضا لانتمائها إلى مجالات متنوعة من العمل الإداري.

(5) DUPUIT Georges, GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice, Droit administratif, 5[eme] édition, Armand Colin, Paris, 1996, P539.

بينما تتمثل الرقابة القضائية بشأنها في **قيام القاضي الإداري إلى جانب التحقّق من الوجود المادي للوقائع المسندة إلى الموظف رقابة مدى صحة تكييف سلطة التأديب لهذه الوقائع، وهل توافرت لديها فعلاً صفة الخطأ التأديبي الذي يبرر العقوبة التأديبية، أم أنها قد أخطأت في إسباغ الوصف القانوني السليم لتلك الوقائع.**

إستقرّ القضاء الإداري على رقابة صحة التكييف القانوني للأفعال والسلوك المسندة للموظف، وذلك بالبحث عمّا إذا كانت تعد خطأً تأديبيًا يستوجب مجازاته أو مجرد سلوك عادي لا ينطوي عليه التأديب.

طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه الرقابة لأوّل مرة، بموجب قراره الصادر في 04 أفريل 1914، بمناسبة فصله في قضية "**Gomel**"[(1)]، ثم توالت القرارات القضائية الآخذة بهذه الرقابة، بامتدادها إلى القرارات التأديبية في الوظيفة العامة، ومن خلالها تمّ رقابة صحة التكييف القانوني الذي أسبغته سلطة التأديب على السلوك المسند للموظف، بالنظر إلى مدى توافر صفة الخطأ التأديبي في ذلك السلوك أم أنّها قد أخطأت في التحديد والتكييف القانوني السليم له.

---

(1) تتلخص وقائع القضية في أنّ المواطن الفرنسي "**Gomel**" تقدم بطلب لمحافظ باريس يطلب فيه ترخيصًا للبناء في موقع يطل على ميدان "**Beauveau**"، إلى أنّ المحافظ رفض منحه هذا الترخيص بحجة أن البناء المزمع إقامته من شأنه تشويه المنظر الأثري للميدان، مسندًا في ذلك إلى نص المادة (118)، من القانون الصادر في 13 جويلية 1911، المتعلق بفرض قيود على العقارات المراد بناءها بالقرب من هذا الميدان، ولما طعن "**Gomel**" في إلغاء قرار رفض منح الترخيص لتجاوز السلطة، إستجاب له مجلس الدولة الفرنسي والذي من خلاله إتخذ مسلكا مغايرا لما إعتاد عليه سابقا، فلم يعد يكتفي برقابة مدى وجود أو صحة الواقعة، إنما بحث في أمر صحة التكييف القانوني لها، من خلال التحقق ما إذا كان موقع "**Beauveau**" يصح أن يوصف بأنه موقع أثري أم لا، ولما تحقق أن هذا الموقع ليس كذلك طبقا للمادة (118)، من القانون المذكور، قضى بإلغاء قرار رفض الترخيص .

- للتفصيل أكثر في هذه القضية راجع مؤلف:

- CHAPUS René, L’administration et son juge, P.U.F, Paris, 1999, P374 et Suiv.

غير أنّ ممارسة هذه الرقابة لا تتم بشكل آلي، إنّما تحتاج إلى قدر من الإجتهاد الشخصي للقاضي الإداري، الذي يتحتّم عليه مراجعة وفحص الظروف التي تمّ فيها ذلك السلوك والظروف المحيطة به، فإذا تبيّن له أنّ السلطة التأديبية قد أخطأت في الوصف القانوني الذي ألحقته بذلك السلوك، كان له أن يحلّ تقديره الشخصي محل تقدير سلطة التأديب.

لهذا ذهب جانب فقهي إلى القول أنّ "**رقابة التكييف القانوني للوقائع تبدو في حقيقة الأمر بمثابة إنطباع تأصيلي وامتدادا لرقابة الوجود المادي للوقائع التي لا يمكن فصلها عنها**"[(1)]، وهذا ما يجعل هذه الرقابة تدخل في نطاق المشروعية.

غير أنّ الأستاذان "**Auby Jean-Marie**" و"**Drago Roland**" [(2)] ذهبا في تفسير ذلك، على أنّ القاضي الإداري عندما يراقب مدى صحة التكييف القانوني للوقائع، فإنّه لا يحلّ تقديره الشخصي محل تقدير سلطة التأديب، إنما يفعل ذلك تفسيرا لإرادة ومقاصد المشرع دون أن تتدخل في هذه العملية الإعتبارات الشخصية أو ظروف معينة.

لعل الرأي الراجح ما ذهب إليه الأستاذان "**Auby Jean-Marie**" و" **Drago Roland**"، بدليل أنّ المشرع قد حدّد لنا بشكل جلي وواضح بعض الأخطاء التأديبية بموجب نصوص قانونية، سواء في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أو بموجب

---

(1) بطيخ رمضان محمد، الإتجاهات المتطورة ....، مرجع سابق، ص 138.

(2) نقلا عن مؤلف: بطيخ رمضان محمد، المرجع نفسه، ص 189.

نصوص خاصة[1]، وهذا ما يجعل رقابة التكييف القانوني على هذه الطوائف من الأخطاء التأديبية التي تدخل في نطاق رقابة المشروعية والتي يجب أن تتقيّد سلطة التأديب بها.

فدور القاضي الإداري في هذه الرقابة لا يعدو أن يكون سوى تطبيقًا للنصوص القانونية التي سبقت تحديد بعض الأخطاء التأديبية المبررة للقرار التأديبي، وقد تمسك الفقه الإداري بهذا الموقف، تطبيقًا للوصف الذي يلحق بهذه الرقابة وهو "**التكييف القانوني للوقائع Les qualifications juridiques des faits**"، والتي يقصد بها "**إلحاق وقائع معينة بنص قانوني**"[2]، وبها يتأكد القاضي الإداري بأنّ السلوك الثابت وجوده والمنسوب للموظف قابل بأن يوصف أنّه خطأً تأديبيًا في نظر القانون[3].

الفرع الثاني

موقف القضاء الإداري الجزائري

بعدما كان القاضي الإداري الجزائري يتشدّد في إثبات وجود الوقائع المنسوبة للموظف، أصبح يبحث في سائر الظروف المحيطة بها للتحقق من صحة التكييف القانوني

---

(1) أنظر على سبيل المثال الأخطاء التأديبية التي جاءت بها:
- المادة (7)، من مرسوم تنفيذي رقم 96-266، مؤرخ في 3 أوت 1996، يتضمن القانون الأساسي لموظفي الحرس البلدي، ج ر عدد (47)، بتاريخ 07 أوت 1996.
- التعليمة رقم 004، الصادرة في 5 أكتوبر 1998، عن وزير الداخلية والجماعات المحلية، التي تحدّد قواعد الخدمة والإنضباط العام المصنفة على سلك الحرس البلدي، والتي تضمنت مجموعة من الواجبات تتمثل في:
  - خدمة الدولة ومؤسساتها بنزاهة وتفان.
  - تشريف العلم والرموز الوطنية.
  - الخضوع للقواعد والإنضباط.
  - العناية بالعتاد الموضوع تحت تصرف الحرس البلدي أو التابع له.

(2) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص87.

(3) لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومة، الجزائر، 2007، ص151.

الذي أسبغته السلطة التأديبية عليها، وهل يمكن أن يشكل ذلك السلوك الذي أتاه الموظف خطأً تأديبيًا أم أنه مجرد سلوك عادي يجيزه القانون فلا تأديب عليه.

تجد هذه الرقابة أساسها القانوني في النصوص القانونية للوظيفة العمومية[1]، التي وصفت لنا بعض السلوكات التي تعتبر أخطاءً تأديبية وفق المواد (179)، (180) و(181) من أمر رقم 06-03، كالتحويل غير القانوني للوثائق الإدارية، إفشاء السر المهني، التسبيب عمدًا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك الإدارة العمومية.

كما حدّدت لنا بعض الأخطاء التأديبية بموجب نصوص قانونية خاصة، كالمادة (115) من قانون العقوبات[2] التي كيفت إستقالة الموظف من أجل عرقلة سير المرفق العام أنّه خطأً تأديبيًا وفي نفس الوقت جنحة، والمادة (120) منه التي إعتبرت إتلاف الموظف للوثائق الإدارية خطأً تأديبيًا وجنائية، والمادة (40) من مرسوم رقم 88-131، التي تنص أنّه "***يتعرض الموظفون لعقوبات تأديبية قد تصل إلى العز ل مع الحرمان من حق***

---

(1) أنظر على سبيل المثال: ما جاءت به المادة (160) من أمر رقم 06-03، مؤرخ في 16 جويلية 2006، سابق الإشارة إليه، التي تنص أنّه "***يشكل كل تخلّ عن الواجبات المهنية أو مساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الإقتضاء، بالمتابعات الجزائية***"، نلاحظ أنّ المشرع إكتفى بالمفهوم العام للخطأ التأديبي دون تحديد ما يدخل ضمن هذا المفهوم.

(2) أمر رقم 66-156، مؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر عدد (49)، بتاريخ 11 جوان 1966، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 01-09، مؤرخ في 26 جوان 2001، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر عدد (34)، بتاريخ 27جوان 2001، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 06-23، مؤرخ في 20 ديسمبر 2006، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر عدد (84)، بتاريخ 24 ديسمبر 2006، المعدل بموجب قانون رقم 11-14، مؤرخ في 02 أوت 2011، يعدل الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد (44)، بتاريخ 10 أوت 2011.

المعاش في حالة إعتراضهم لسبيل التدابير المتخذة لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطنين وهذا دون المساس بالعقوبات المدنية والجزائية التي يتعرضون لها طبقا للتشريع الجاري به العمل بسبب أخطائهم الشخصية"، إضافة إلى ما جاء به قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته خاصة المواد من (23) إلى (51) منه.

كما عدّد المرسوم التنفيذي رقم 93-54 بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية[1]، لا سيما المادة (4) منه المتعلقة بواجب التحفظ[2] إزاء المجادلات السياسية والإيديولوجية حتى خارج المصلحة المستخدمة، واعتبر كل إخلال بهذا الإلتزام خطأ تأديبيًا جسيمًا يؤدي إلى عقوبة العزل، وقد جاء هذا المرسوم نتيجة لحالة الطوارئ التي عرفتها الجزائر في 1992[3].

إضافة إلى تلك الأخطاء التأديبية المطبقة في بعض الأسلاك الوظيفية، كالقانونين

---

(1) مرسوم تنفيذي رقم 93-54، مؤرخ في 16 فيفري 1993، يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، ج ر عدد (11)، بتاريخ 17 فيفري 1993.

(2) فعلى حد قول بعض الفقهاء فإنّ عبارة "**التحفظ**" هي مكملة لواجب الحياد أثناء الخدمة.

- أنظر هذا المصطلح في مؤلف: بودريوه عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية (دراسة مقارنة بين الجزائر، تونس وفرنسا)، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2006، ص 213.

(3)- مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فيفري 1992 متضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر عدد (10)، بتاريخ 09 فيفري 1992.

- وقد تم رفع حالة الطوارئ بموجب قانون رقم 11-05، مؤرخ في 22 مارس 2011، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 11-01، المؤرخ في 23 فيفري 2011، المتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر عدد (19)، بتاريخ 27 مارس 2011.

العضويين الصادرين في 06 سبتمبر 2004 المتعلقين بالمجلس الأعلى للقضاء[1]، خاصة المادة (61) التي عرفت لنا الخطأ التأديبي الجسيم الصادر عن القاضي، والمادة (63) التي حدّدت الحالات التي يتعرض فيها هذا الأخير إلى عقوبة العزل، إلى جانب القانون رقم 06-414 المتعلق بواجب الموظف التصريح بممتلكاته[2] الذي جاء تطبيقًا للمادة (4) من قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والذي إعتبر الإخلال بهذا الواجب[3] خطأً تأديبياً وجزائيًا من الموظف المعني به، حيث يعرضه لعقوبة تأديبية وجزائية[4]، وفي نفس الوقت يعتبر كآلية قانونية لمكافحة الفساد[5]، وكلّها في الحقيقة تشكل

---

(1)- قانون عضوي رقم 04- 11، مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد (57)، بتاريخ 08 سبتمبر 2004.

- قانون عضوي رقم 04-12، مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، ج ر عدد (57)، بتاريخ 8 سبتمبر 2004.

(2)- مرسوم رئاسي رقم 06-414، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، ج ر عدد (74)، بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

- مرسوم رئاسي رقم 06-415، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كيفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة (6) من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد (74)، بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

(3) أنظرعلى سبيل المثال: التصريحات بالممتلكات لبعض الموظفين المنشورة في ج ر عدد (07)، بتاريخ 27 جانفي 2010.

(4) تنص المادة (36) من قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، سابق الإشارة إليه، أنّه "***يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج كل موظف عمومي خاضع قانونًا لواجب التصريح بممتلكاته ولم يقم بذلك عمدا بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية، أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ، أو أدلى عمدا بملاحظات خاطئة أو خرق عمدا الإلتزامات التي يفرضها عليه القانون***".

(5) عثماني فاطمة، التصريح بالممتلكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 60 وما يليها.

تقييدًا لسلطة التأديب، وتؤدي بطبيعتها إلى التوسيع من دائرة رقابة القاضي الإداري على مشروعية الأخطاء التأديبية.

نتيجة ما حققه المشرع الجزائري من محاولات التقنين الجزئي للأخطاء التأديبية في إطار الوظيفة العمومية، جعل موقف القاضي الإداري مسايرًا في تعميق رقابته لمدى إحترام سلطة التأديب للتكييف القانوني لها، ولهذا خطت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا خطوات هامة، خلال العديد من قراراتها التي توصلت بها إلى إلغاء القرارات التأديبية نتيجة عدم صحة الوصف القانوني، الذي أسبغته السلطة التأديبية على سلوك الموظف.

أبرز تطبيقاتها، قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، الصادر في 4 ديسمبر 1994[1]، القاضي بصحة القرار التأديبي المتّخذ في حق الموظف (م.ع) بسبب إرتكابه لخطأ تأديبي المتمثل في جمعه بين مهنتي المحاماة والطب، وهذا السلوك الذي أتاه الموظف يعد خطأً تأديبيًا وفق قانون الوظيفة العمومية[2]، ومن ثم فإنّ سلطة التأديب قد أصابت في تكييفه القانوني، ما جعل قرارها التأديبي مشروعًا وغير جديرًا بالإلغاء.

تدعيمًا لمصداقية العمل القضائي في حماية حقوق الموظف، أكّد مجلس الدولة عن موقفه الصريح في تعقيبه عن مدى صحة التكييف القانوني للوقائع المبرّرة للقرار التأديبي، في قراره الصادر بتاريخ 09 أفريل 2001[3]، الذي قضى بصحة الوصف القانوني للسلوك الذي أتاه الموظف المتمثل في اشتراكه في شبكة إرهابية.

---

(1) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 83564 ، مؤرخ في 4 ديسمبر 1994، قضية (م.ع) ضد (المنظمة الوطنية للمحامين)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، الجزائر، 1995، ص ص201-208.

(2) أنظر: المادة (43)، من أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، سابق الإشارة إليه.

(3) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 001192، مؤرخ في 9 أفريل 2001، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص119-121.

فهذه الواقعة أو السلوك الذي أتاه الموظف يشكل إخلالا بواجب التحفّظ المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 93-54، الذي يشير إلى المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 6 فيفري 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ[1]، الذي ألقى على عاتق الموظف الإلتزام بالتحفظ بخصوص الجدل السياسي والإيديولوجي، ومن ثم فإن الإخلال بهذا الإلتزام يشكل خطأً مهنيًا جسيمًا يمكن أن يؤدي إلى تسريحه، وعليه فإن العارض ليس محقًا في التمسك بأن سلطة التأديب قد أخطأت في الوصف القانوني لوقائع القضية وبهذا قضى مجلس الدولة بصحة القرار التأديبي.

وبعكس ذلك، أقر مجلس الدولة بعدم صحة التكييف القانوني الذي أضفاه والي ولاية وهران على الواقعة التي نسبت للموظف (شعيب أحمد) المتمثلة في إعتبار الجمع بين وظيفة عمومية والإستفادة بأراضي فلاحية خطأً تأديبيًا، في حين أن إستفادته بهذه الأراضي كان تطبيقًا للمرسوم التنفيذي رقم 96-249 المتعلق بتوزيع الأراضي الشاغرة لفئة المجاهدين وذوي الحقوق[2].

فقرار إستفادة الموظف (شعيب أحمد) من قطعة أرض لا يعد خطأً تأديبيًا، باعتباره ضمن فئة المستفيدين من المرسوم المشار إليه بغض النظر عن كونه موظفًا أو بطالاً، ما يعني عدم إخضاعه لأحكام المادة (24) من المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، التي تعتبر الجمع بين وظيفتين

(1) مرسوم تشريعي رقم93-02، مؤرخ في6 فيفري 1993، يتضمّن تمديد مدة حالة الطوارئ، ج ر عدد (8)، بتاريخ 07 فيفري 1993.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 96-249 ، مؤرخ في 16 جويلية 1996، يتضمن إنشاء لجان ولائية لحماية المجاهدين وذوي الحقوق وترقيتهم، ج.ر عدد (44)، بتاريخ 17 جويلية 1996.

أو أكثر خطأً تأديبيًا يخضع صاحبه لعقوبة تأديبية[1].

إمتدت رقابة مجلس الدولة إلى مدى عدم تقييد سلطة التأديب بالخطأ الجزائي، ما يعني عدم تبعية الخطأ التأديبي له، مؤكّدًا ذلك في قراره الصادر بتاريخ 14 نوفمبر 2007[2]، الذي قضى بمشروعية قرار العزل الذي إتخذه (المدير العام للأمن الوطني) ضد الموظف (س) بسبب مساسه بأخلاقية المهنة.

حيث يثير الموظف أنّ القرار المطعون فيه قد إتخذ بسبب المتابعة الجزائية والتي إنتهت ببراءته ورغم ذلك إتخذ قرار عزله من وظيفته.

إثر تمسكه بعدم مشروعيته، أجاب مجلس الدولة بأن السلوك المنسوب للموظف المتمثل في المساس الخطير بأخلاقية المهنة وآداب الشرطة يعتبر خطأً تأديبيًا جسيمًا يبرر عقوبة العزل المتّخذة في حقه، ومن ثم فإن سلطة التأديب أصابت في الوصف القانوني لهذا السلوك المنسوب له والذي يبرر العقوبة المتخذة في حقه.

بهذا يكون تمسك الموظف (س) بالقرار الجزائي القاضي ببراءته من هذا السلوك لا يؤثر على صحة التكييف القانوني الذي أسبغته السلطة التأديبية عليه، باعتباره خطأً تأديبيًا جسيمًا يستوجب المتابعة التأديبية، بغض النظر عن براءته جزائيًا، باعتبارها منفصلة عن

---

(1) مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 020195، مؤرخ في 15 نوفمبر 2005، قضية (والي ولاية وهران) ضد (شعيب أحمد)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثامن، الجزائر، 2006، ص ص217-219.

(2) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 039009، مؤرخ في 14 نوفمبر 2007، قضية (س) ضد (المدير العام للأمن الوطني)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد التاسع، الجزائر، 2009، ص ص61-63.

الدعوى الجزائية، وعليه تم رفض الطعن إلغاء القرار التأديبي لعدم تأسيسه[1].

فالوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف ومدى صحة تكييفها القانوني، ما هي إلاّ عناصر أو وسائل لازمة لشرعية الخطأ التأديبي وحمايته عن طريق أوجه الطعن فيها، التي تستهدف في تطويرها أكبر قدر من الفاعلية في ضمان مشروعية القرار التأديبي وإلغاءه، وصولاً إلى إمكانية المضرور طلب التعويض عمّا أصابه من ضرر نتيجة هذا العيب، وفق قواعد المسؤولية الإدارية القائمة على أساس الخطأ المرفقي[2].

الثابت من إستقراء قرارات المحكمة العليا ومجلس الدولة وطبقا لمنهجهما الواقعي، فإن القاضي الإداري الجزائري يحاول دومًا تحقيق الموازنة والترجيح فيما يتعلق بأدلة الإثبات والنفي، ويتصدى بالرقابة من الناحية الموضوعية بالبحث في الوقائع وتمحيصها للتحقق من قيامها وصحة تكييفها القانوني، وفي سبيل ذلك قد يأمر باتخاذ إجراء التحقيق القضائي[3]، وتعد هذه الرقابة التي توصل إليها القضاء الإداري الجزائري خاصة مع

---

(1) حقيقة أنّه لا تلازم في القانون بين الخطأ التأديبي والخطأ الجزائي، فقد نكون بصدد خطأ تأديبي دون أن يكون معاقبا عليه بنص قانوني ذو طابع جزائي، ومثال ذلك ما تفرضه قواعد الإنضباط على الموظفين الحضور إلى مقر عملهم في الوقت القانوني، كذا إهمال الموظف لعمله، فهي أفعال تشكل أخطاء تأديبية دون أن يعاقب عليها القانون الجزائي، وبالمقابل فقد نكون بصدد خطأ جزائي لكنه لا يشكل خطأ تأديبيا، ومثالها الجنح الغير العمدية، كالجرح الغير العمدي في حوادث المرور التي يرتكبها الموظف، فهي معاقب عليها جزائيا لكنها لا تشكل خطأ تأديبيا، بينما الحالة الثالثة فهي أن يكون الخطأ الجزائي في حد ذاته خطأ تأديبيا، ومثالها الجرائم المخلة بالشرف والنصب والسرقة، التي يرتكبها الموظف حيث لا تسمح له بالبقاء في وظيفته حفاظا على سمعة الإدارة، فهي تشكل أخطاء تأديبية إلى جانب الجزائية.

(2) للإستزادة بشأن المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ المرفقي راجع مؤلف: دنون سمير، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانون المدني والإداري (دراسة مقارنة)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2009، ص 171 وما بعدها.

(3) عبد الوهاب البندري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية...، مرجع سابق، ص 217.

إنعدام الرابطة القانونية بين الأخطاء التأديبية والعقوبات المقابلة لها، خطوة مستقبلية نحو تطبيق مبدأ شرعية المخالفات التأديبية في مجال الوظيف العمومي، إستكمالاً لمبدأ شرعية العقوبات التأديبية.

المبحث الثاني

رقابة شرعية العقوبة التأديبية

تتمحور ظاهرة الرّدع الإداري في العقوبات التأديبية الناتجة عن سلوك وظيفي آثم يستوجب مقاومته، الأمر الذي يتطلب كفالة شرعيتها الموضوعية، التي تدور بين أمرين متلازمين، يتمثل الأول في تحديد مفهوم ومضمون مبدأ شرعية الجزاء التأديبي، باعتباره الأثر المباشر الذي يرتبه القرار التأديبي في الواقع على الموظف العام **(مطلب أول)**، بينما يتجلى الأمر الثاني في الرقابة القضائية عليها، بهدف حمايتها من تعسف سلطة التأديب **(مطلب ثان)**.

المطلب الأول

مفهوم مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

للوصول إلى تفاصيل وجزئيات رقابة القاضي الإداري على شرعية العقوبات التأديبية[1]، لابد من تحديد تعريفها ومعرفة مضمونها، إستنادًا إلى الآراء الفقهية التي قيلت بشأنها **(فرع أول)** مع اللّمح الموجز إلى الأساس القانوني لهذا المبدأ، خاصة في كلا من المجالين الجنائي والتأديبي، لتبيان أوجه التلاقي والتمايز بينهما **(فرع ثان)**.

---

(1) يصطلح على العقوبات التأديبية في الفقه الفرنسي عدة مفاهيم أهمها:

-"**Sanctions statuaires**", "**Sanctions professionnelles**", "**Punitions disciplinaires**".

- **Voir**: BOSSIS Gaëlle, "Lévolution du régime disciplinaire des militaires entre volonté du législateur et contrôle du juge", **R.F.D.A**, N°4, 2005, P778.

الفرع الأول

تعريف مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

يبحث موضوع شرعية العقوبة التأديبية، في مدى إحترام سلطة التأديب لأهمّ المبادئ الدستورية الكبرى في الدولة، كمبدأ إحترام القانون أو ما يعرف بسيادة القانون، الذي يقضي بأن تكون جميع التصرفات التي تقوم بها السلطات في الدولة متفقة مع حكم القانون.

تدخل العقوبات التأديبية ضمن أعمال الإدارة العامة، لذا يجب أن تكون جميع العقوبات التأديبية الموقعة على الموظف محدّدة بنص قانوني خاص وصريح، أو وفق قواعد وأصول عامة واردة في قوانين عامة، التي تقضي بأنّ "**لا عقوبة إلا بنص**"[(1)].

يراد بشرعية العقوبة التأديبية، إضطلاع المشرع بسلطة تحديد مقدار ونوع العقوبات التأديبية، بينما يترك أمر تطبيقها للسلطة التأديبية، التي تكون أمام إختصاص مقيّد بشأن ما يعرض عليها من أخطاء تأديبية، بعد تيقّنها من توافر أركانها.

بتفحص مختلف قوانين الوظيف العمومي للدول، يتّضح سعيها نحو تحقيق هدف التوازن بين عنصري الفاعلية والضمان، وبعبارة أخرى تحقيق الموازنة العادلة بين مصلحة المرفق العام والمصلحة الخاصة للموظف العام في مجال التأديب الوظيفي.

لتفادي الفشل والإخفاق في تحقيق هذا التوازن، كما عملت قوانين الدول على تقييد سلطة التأديب بمبدأ شرعية العقوبات المعروفة في النظام الجنائي.

---

(1) يرجع تاريخ ظهور هذا المبدأ إلى الثورة الفرنسية، وصدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن، والهدف الأساسي من وراء تقريره هو وضع نهاية للنظام التعسفي في العقاب، إضافة إلى تكريس مبدأ المساواة بين الأفراد أمام القانون، ضمانا لحيدة ونزاهة النظام العقابي وفاعليته.

لهذا عدّدت لنا المادة (163) من أمر رقم 06-03 العقوبات التأديبية[1]، إلى عشرة عقوبات ذكرت في ترتيب تصاعدي حسب درجة شدّتها[2]، كما تمّ تصنيفها إلى أربعة درجات متفاوتة الخطورة[3]، إلى جانب عقوبة العزل الواردة في المادة (184) منه، والتي توقع على الموظف في حالة تغيّبه لمدة خمسة عشر يوم متتالية على الأقل دون مبرر شرعي، وذلك بعد إعذاره من السلطة التي لها صلاحية التعيين[4].

(**1**) تقابلها المادة (124)، من مرسوم رقم 85-59، مؤرخ في 23 مارس 1985، التي صنفت العقوبات التأديبية المطبقة على الموظفين إلى ثلاث درجات تبعا لخطورة الأخطاء التأديبية المرتكبة، ونفس المنطق إتبع في الأمر رقم 66-133، مؤرخ في 02 جوان 1966، أين صنفت العقوبات التأديبية إلى درجتين، تطبيقا للمادة (55) منه، فهذا التوسّع العمدي من المشرع سببه واضح، وهو تمكين سلطة التأديب أكثر من إختيار العقوبة التأديبية المناسبة لسلوك الموظف الخاضع للتأديب، إذا ما طالعنا على مفردات العقوبات المقررة، فإنها تنحصر بين أدبية، ومالية، ومنهية للرابطة الوظيفية.

(**2**) الحقيقة أنّ المشرع بتحديده للعقوبات التأديبية على وجه الحصر أراد في الواقع غل يد سلطة التأديب في توقيع جزاء تأديبي على الموظف لم ينص عليه القانون، كما لا يجوز لها إضافة أنواع أخرى من العقوبات الغير الواردة في النص القانوني ولو برضا الموظف، ما دام مركز هذا الأخير مستمد من القوانين، وأن العلاقة التي تربطه بالإدارة تنظيمية وقانونية، إذ لا يجوز الإتفاق على مخالفتها.

(**3**) خلافًا للأمر رقم 66-133، فإن المادة (55) منه، قد عدّدت لنا تسعة عقوبات تأديبية، إضافة إلى إعتبار الإيقاف المؤقت لمدة أقصاها ستة أشهر كعقوبة تأديبية من الدرجة الثانية تطبق على الموظف بصفة رئيسية أو تكميلية، على خلاف المرسوم رقم 85-59، والأمر رقم 06-03، اللذان إعتبرا التوقيف المؤقت إجراء وقائي، تلجأ إليه الإدارة دون إعتباره ضمن تعداد العقوبات التأديبية.

(**4**) هناك فرق بين عقوبتي "**التسريح Licenciement**" و"**العزل La révocation**"، فالأولى ناتجة عن خطأ تأديبي من الموظف، بينما تطبق الثانية في حالة واحدة، تتمثل في حالة إهمال الموظف لمنصبه، غير أنّ كلاهما تجتمعان في نفس الأثر القانوني المترتب على وضعية الموظف، إذ لا يمكن للموظف أن يوظف من جديد في وظيفة عمومية تطبيقا للمادة (185)، من أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، سابق الإشارة إليه.

إضافة إلى تلك العقوبات التأديبية المنصوص عليها بموجب قوانين أساسية خاصة[1]، كتلك المحددة في المادة (11) من المرسوم التنفيذي رقم 93-54، كالتوقيف المؤقت لمدة تتراوح بين (15) يوم إلى (6) أشهر والنقل الفوري، كما يمكن لسلطة التأديب جمع هذه العقوبات مع بعضها.

النقطة الجديرة بالتأمل والتي تستدعي الإنتباه بشكل أساسي، وجود طائفة ليست بالقليلة من الجزاءات البديلة، التي يمكن إصطلاحها بـــ"**العقوبات التأديبية المقنعة**"[2] أو "**الجزاءات غير التأديبية**" أو "**التدابير الداخلية**"، والتي يقصد بها تلك التي تتّخذها الإدارة العامة في حق الموظف العام دون أن ينص عليها القانون صراحة على أنّها عقوبات تأديبية، باعتبارها تدابير داخلية تطبق على الموظف خدمة لمصلحة المرفق العام ودون خطأ تأديبي منه.

مثالها إجراء النقل التلقائي للموظف من منصبه الأصلي إلى منصب آخر بعيدًا عن مقر سكناه[3]، فهو عبارة عن تدبير داخلي تلجأ إليه الإدارة تحت ستار المصلحة العامة وبعيدًا عن الإجراء التأديبي[4] ودون خطأ تأديبي من الموظف الخاضع له.

---

(1) أنظر على سبيل المثال: ما جاء في المادة (60)، من المرسوم الرئاسي رقم 07-308، مؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد كيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، ج ر عدد (61)، بتاريخ 30 سبتمبر 2007، حيث تنص أنة " ***تتمثل العقوبات التأديبية التي قد يتعرض لها العون المتعاقد حسب درجة جسامة الخطأ المرتكب فيما يأتي: الإنذار الكتابي، التوبيخ، فسخ العقد دون إشعار مسبق أو تعويض***".

(2) AUBIN Emmanuel, Droit de la fonction publique, Op-Cit, P230.

(3) يطلق عليه مصطلح "**الطرد المقنع**".

(4) بوخروبة كلثوم، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، مرجع سابق، ص 191.

نلمس الطابع التأديبي لهذا الإجراء، في الآثار التي يخلفها، والتي من شأنها أن تنعكس سلبًا على حياة الموظف الإدارية والإجتماعية[1]، لهذا أخضع المشرع هذا الإجراء لمبدأ الشرعية مثله مثل العقوبات التأديبية التي يهيمن عليها هذا المبدأ.

تماشيًا لاعتبارات مبدأ شرعية العقوبات التأديبية، فمن الطبيعي إشتراط صحتها، سواء من حيث مضمونها أو مدى إمكانية توقيعها.

يقصد بالأولى أن لا يتعارض مضمون العقوبة التأديبية المتخذة من سلطة التأديب مع النصوص القانونية المنظمة لها[2]، خاصة مع ما جاءت به المادة (163) من أمر رقم 06- 03، التي حصرت ورتبت العقوبات التأديبية، حيث لا تملك حيالها سلطة التأديب أي تقدير أو إختيار في أن توقع على الموظف غيرها، باستثناء تلك التي جاءت بها النصوص القانونية الخاصة المطبقة على فئات معيّنة من الموظفين المحددين قانونًا.

بينما يظهر الجانب الثاني لمبدأ شرعية العقوبات التأديبية، في مدى إمكانية تطبيقها وعدم إستحالة توقيعها، كما لو قامت سلطة التأديب بتوقيع عقوبة التنزيل في الرتبة على موظف في حين هذا الأخير يشغل أقل رتبة ممكنة في السلك الوظيفي، ما يجعل توقيع هذه العقوبة غير ممكنة أو مستحيلة، كما ينطبق هذا الشرط على عقوبة التنزيل في الدرجة إذا كان الموظف يشغل أول درجة له في رتبته الوظيفية.

---

(1) نلفت الإنتباه أن الإتجاه الجزائري في مجال التدابير الداخلية أو ما يعرف بـ"**سلطة العقاب التي لا تنتمي إلى التأديب**" في إطار الوظيفة العامة، أخضعها المشرع الجزائري هي الأخرى إلى نظام قانوني فعّال، نذكر منها:

- الإقتطاع من الراتب في حالة تغيب الموظف دون ترخيص.
- الإحالة إلى التقاعد المسبق.
- النقل التلقائي من وظيفة إلى أخرى خدمة لصالح المرفق العام.

(2) ESSAID Taib, "Les Garanties disciplinaires…", Op.Cit, P103.

إعمالاً بمبدأ شرعية العقوبات التأديبية، فأيّ تدخل من سلطة التأديب بعقوبة جديدة غير تلك المحدّدة قانونًا يعدّ حلولاً غير مقبولاً وإهدارًا جسيمًا لمبدأ الفصل بين السلطات بأدقّ معانيه[1]، لذلك عارض القضاء الإداري على سلطة التأديب توقيع عقوبات تأديبية على الموظف غير تلك المحصورة قانونًا، ويوصل مجلس الدولة الفرنسي رسالته بقوله "***لا يجوز للسلطة الإدارية أن تتّخذ جزاءاً غير ذلك الذي حدّده النص القانوني***"[2].

الفرع الثاني

الأساس القانوني لإعمال بمبدأ شرعية العقوبة التأديبية

يمثل مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات أحد الدعائم الأساسية التي نصت عليها القوانين المعاصرة[3]، ولما كانت العقوبات التأديبية تحمل صفة الرّدعية، فإنّها لا تختلف كثيرًا عن نظيرتها الجزائية، بدليل أنّ المشرع قيّد تطبيقها بإجراءات وضمانات قانونية صارمة تؤّمن بها حقوق الموظف الخاضع لها، وتأكيدًا لذلك قام بإخضاعها لأهم المبادئ الدستورية في الدولة.

جاءت المادة (46) من دستور 1996 بهذا المبدأ، حيث نصت بأنّه " ***لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل إرتكاب الفعل المجرم***"، مفادها أنّه لا يمكن أن يوجه أيّ إتهام ضد شخص لارتكابه فعلاً معيّنًا ما لم يكن منصوصًا على تجريمه قانونًا، كما لا يمكن تطبيق عقوبة بشأنه ما لم تكن محدّدة سلفًا، وجاءت هذه القاعدة عامة، حيث ينطبق حكمها

---

(1) يؤدي إلى المساس بمبدأ الفصل بين السلطة التشريعية المختصة بتقنين العقوبات التأديبية، وبين السلطة التنفيذية صاحبة الإختصاص في تطبيق هذه العقوبات على الموظفين.

(2) **Voir** : AUBY Jean-Marie, "Droit administratif général", **R.D.P**, N°6, 1983, P1676.

(3) ماروك نصر الدين، "مبدأ المشروعية والدليل الجنائي"، **مجلة النائب**، مجلة دورية يصدرها المجلس الشعبي الوطني، العدد الثالث، الجزائر، 2004، ص 8.

على كل العقوبات مهما كانت طبيعتها جزائية أو إدارية.

لا يكفي أن تسند العقوبات التأديبية إلى نص قانوني يحدّدها حتى يمكن نسلم بشرعيتها، بل يجب أن لا تكون من بين تلك التي يحظر الدستور إتخاذها بالطريق الإداري، كالتي تنطوي على سلب حرية الموظف أو تفضي إلى مصادرة حقوقه، إذ لا يمكن ترك أمر هذه العقوبات للإدارة العامة، إنّما يعهد بها إلى القضاء فحسب، وهذا يمثل مظهر من مظاهر التمايز بين سلطة القاضي في العقاب وسلطة الإدارة في التأديب، وعلى حد تعبير أحد الفقهاء "**إنّ القانون قد قام خطًا جديدًا فاصلاً بين الإختصاص القضائي والإداري في اتخاذ الجزاءات**"[(1)].

نظرًا للأهمية الكبرى التي حضيت بها قاعدة الشرعية في المجال العقابي، فلابد أن تكون لها أيضا مصادر دولية تستهدي بها السلطة التأديبية عند ممارسة إختصاصها التأديبي، ويتضح ذلك من خلال إعلانات حقوق الإنسان، التي تعتبر أحد الروافد الهامة التي تنبع منها فكرة الشرعية في نطاق العقوبات القضائية والإدارية، كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948، إلى جانب الإتفاقيات الدولية المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية الصادرة في 16 ديسمبر 1966، والإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان المبرمة في سنة 1950، كلها تؤكّد على إحترام الحقوق التي تضمنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[(2)].

بالرغم من أنّ مبدأ شرعية العقوبات يمثل أحد الدعائم الأساسية المكرسة دستوريًا ودوليًا، إلاّ أنّه لا يقف عند هذا الحد، ولا تكفي هذه النصوص وحدها على حمل سلطة

---

(1) محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 65.

(2) ماروك نصر الدين، "مبدأ المشروعية والدليل الجنائي"، مرجع سابق، ص 12.

التأديب الأخذ به، لهذا كان من اللازم على المشرع تدعيم هذه القاعدة الدستورية والدولية بقاعدة قانونية أخرى يؤكّد بها إحترام سلطة التأديب لهذا المبدأ في إطار الوظيفة العامة.

لهذا جاءت قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة لتأكّد على مدى إستئثار المشرع بسلطة تحديد وحصر العقوبات التأديبية الموقعة على الموظفين، كالأمر رقم 06-03، الذي إهتمّ بتعدادها وترتيبها بقانون أساسي موحد[1]، يطبق على كافة الموظفين في الدولة، باستثناء ما جاء بنصوص خاصة المطبقة على بعض الفئات أو الأسلاك الوظيفية[2].

وهو النهج المتّبع منذ أمر رقم 66-133، مرورًا بالمرسوم رقم 85-59، الذي سعى فيه المشرع الجزائري دومًا على تقييد سلطة التأديب بعقوبات تأديبية محدّدة قانونًا، دون أن تكون لها أيّة سلطة تقديرية في إنشاء عقوبات جديدة تطبّقها على الموظفين، وهذا ما يدخل بطبيعة الحال في نطاق الإختصاص المحجوز للمشرع دون سواه.

للبحث أكثر عن مصدر هذا المبدأ، لا يفوتنا الإشارة إلى قانون العقوبات، الذي له دور أساسي وفعّال في تكريسه، ونلمس ذلك من مقتضيات المادة الأولى منه التي نصت

---

(1) تمثل المادة (163) من أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، سابق الإشارة إليه، الإطار العام للعقوبات التأديبية، غير أنّه يمكن للنصوص القانونية الخاصة أن تنص على عقوبات تأديبية أخرى، ولكن دون أن تخرج عن إطار الدرجات الأربعة المحددة في هذه المادة.

(2) أنظر على سبيل المثال بعض العقوبات التأديبية التي نص عليها المادة (11) من المرسوم التنفيذي رقم 93- 54، مؤرخ في 16 فيفري 1993، سابق الإشارة إليه، والتي تتمثل في:

- التوقيف لمدة تتراوح من 15 يومًا إلى 6 أشهر.
- النقل الفوري.
- التنزيل في الرتبة.
- العزل.

على أنه "***لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون***"، وهذا دليل على الخضوع التام لمبدأ الشرعية.

يهمّنا الإشارة إلى أنّ مبدأ الشرعية غدا أصلاً عامًا يتغلغل في مختلف شعب القانون ذات الطبيعة الردعية أي كان مجالها، فهو يتماثل في سريانه على المستوى الوظيفي مع ما يجري عليه العمل في المجال الجنائي، باستثناء بعض الفوارق التي تستلفت النظر والتي تتطلبها خصوصية النظام التأديبي، وهذا ما قصدته المادة الثامنة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن، التي نصت على أنّ "***القانون لا يمكن أن يقرر من العقوبات إلا ما كان ضرورياً لذلك***".

المطلب الثاني

نطاق رقابة شرعية العقوبة التأديبية

لا يكفي إسناد العقوبة التأديبية إلى أصل من الأصول الدستورية للعقاب حتى نسلم بشرعيتها، إنّما لابد إرفاق تطبيقها برقابة قضائية فعّالة، والتي عمد القضاء الإداري على وضع ضوابط ومبادئ هامة لممارستها، كمبدأ تطبيق العقوبات التأديبية المحدّدة قانونًا **(فرع أول)**، ومبدأ عدم رجعيتها **(فرع ثان)**، فضلاً عن إحترامها لمبدأ حجية الشيء المقضي فيه **(فرع ثالث)**.

الفرع الأول

تطبيق العقوبات التأديبية المحدّدة قانونًا

تتضح أهمّية هذه الرقابة في عدم إمكانية سلطة التأديب، باعتبارها صاحبة الإختصاص الأصيل توقيع العقوبات التأديبية على الموظف، دون الرجوع إلى نص قانوني

سابق ينظمها، بدليل أنّ المشرع هو صاحب السلطة الأصيلة في تحديد الجزاءات التي توّقع على الموظفين عند مساءلتهم تأديبيًا، وهذا الموقف الإيجابي له يشكل عائقًا في وجه سلطة التأديب، التي يتعيّن عليها التقيّد بهذه الجزاءات، دون أن تتّخذ أيّ جزاء خارج تلك المنصوص عليها قانونًا.

إنطلاقًا من هذه القاعدة، إستقر القضاء الإداري الفرنسي على أنّ لفت الإنتباه والتوجيهات، والملاحظات القاسية[1] التي قد يتعرض لها الموظف من طرف الإدارة لا تعد في حقيقتها ضمن العقوبات التأديبية، إنّما هي مجرد إجراءات تنظيمية داخلية لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري ما دام أنّها لم تدرج قانونًا في سلم الجزاءات التأديبية[2].

إعتنق القضاء الإداري الجزائري هذا المبدأ كوسيلة لإلغاء العديد من القرارات التأديبية، نظرًا لمخالفة العقوبات التأديبية المتّخذة بشأنها لما هو منصوص عليه في التشريع الوظيفي[3]، ومن خلال إطلاعنا على القرارات القضائية الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة، فإنّ أغلبها صادرة بخصوص المخالفة المباشرة للنصوص القانونية المحدّدة للعقوبات التأديبية التي يمكن لسلطة التأديب توقيعها على الموظف العام.

كما رفضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى إلغاء الإجراء المتضمن الإيقاف المؤقت الصادر عن وزير العمران والبناء في حق المهندس (ل.م)، مؤسسةً قرارها على

(1) Les sévères observations.

(2) EMMANUEL Aubin, Droit de la fonction publique, Op.Cit, P231.

(3) يطلق على العيب الملازم لعدم شرعية العقوبة التأديبية بعيب مخالفة القانون بمفهومه الضيق، ويعد أهم أوجه الإلغاء وأكثرها تطبيقا في الواقع العملي، إذ أن رقابة القاضي الإداري تنحصر في فحوى القرار التأديبي المطعون فيه، وذلك بمطابقة النص القانوني الذي يحكمه مع العقوبة المتخذة.

أنّ " ***الإيقاف المؤقت عن الوظيفة مجرد تدبير وقائي مؤقت لا يرقى إلى درجة العقوبة التأديبية، الطعن فيه بالبطلان لا يجوز***"[(1)].

ضمن الإجتهادات القضائية التي توصل إليها القضاء الإداري الجزائري في هذا الشأن، تصريح الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أنّ " ***إجراء النقل التلقائي للموظف***[(2)] ***دون إحترام الإجراءات المنصوص عليها قانونًا، يعد عقوبة تأديبية مقنعة، ومتى كان ذلك إستوجب بطلانه***"، يعتبر هذا الإجتهاد الذي توصل إليه القاضي الإداري بمثابة حصن منيع للحد من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية، بدليل أنّه أجاز للموظف مهاجمة إجراء النقل التلقائي بدعوى تجاوز السلطة أمام القضاء الإداري لإلغائه مستندًا في ذلك إلى العقوبات التأديبية المقنّعة[(3)].

أعادت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا تأكيد موقفها في اجتهاد قضائي آخر لها، صادر بتاريخ 05 جانفي 1997 بخصوص "**إجراء النقل التلقائي**" الذي إتخذه والي ولاية بسكرة ضد الموظف (ش.أ) الذي كان يشغل متصرفًا إداريًا يتمتع بصنف 5/17، بينما أصبح بعد قرار النقل أمينًا عامًا تحت صنف 2/17، لما رفض هذا الأخير تنفيذ إجراء النقل، قام الوالي بفصله عن وظيفته دون إحترام أي إجراء في ذلك، باعتبار الموظف في

(**1**) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 24316، مؤرخ في 10 جويلية 1982، قضية (ل.م) ضد (وزير العمران والبناء)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثاني، الجزائر، 1990، ص ص182-184.

(**2**) يعتبر النقل التلقائي للموظف تدبير داخلي، تلجأ إليه الإدارة حفاظا على سير المرفق العام، والذي يتم وفق الإجراءات المنصوص عليها قانونا، وفي حالة تغضي الإدارة عنها تعتبر عقوبة تأديبية مقنعة، ما يعرضها لدعوى تجاوز السلطة.

(**3**) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 54362، مؤرخ في 08 أفريل 1989، قضية (ط.ع) ضد (وزير الصحة العمومية ووزير التعليم العالي)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1991، ص ص165-169.

حالة إهمال منصبه الجديد نتيجة عدم الإلتحاق به.

طعن الموظف في إلغاء قرار النقل التلقائي وقرار الفصل عن الوظيفة أمام الغرفة الإدارية بمجلس قضاء قسنطينة، التي قضت بإلغاء القرارين معًا.

إستأنف الوالي أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، وقد أيّدت القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي لقسنطينة، باعتبار الوالي خرق مقتضيات المادة (127) من المرسوم رقم 85-59، وأنّ نقل الموظف لم يتم لصالح المرفق، إنّما كان محل عقوبة تنزيل مقنّعة تحت غطاء إجراء النقل الذي هو تدبير داخلي(1).

للبحث أكثر في نطاق رقابة القاضي الإداري على شرعية العقوبات التأديبية، ثار التساؤل حول الطبيعة القانونية للقرار التأديبي الصادر عن المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية، المتضمن عقوبة تأديبية متّخذة في حق قاض، والتي حسم في أمرها مجلس الدولة، بموجب قراره الصادر في 27 جويلية 1998، أين إعتبر القرارات الفاصلة في القضايا التأديبية المتّخذة من المجلس الأعلى للقضاء في هيئته التأديبية **ذات طبيعة إدارية مركزية**، وبهذه الصفة يمكن للقاضي الذي صدر ضده قرار تأديبي أن يطعن في إلغائه أمام مجلس الدولة(2).

تمسك مجلس الدولة بموقفه السابق إلى غاية صدور قرار عن الغرفة المجتمعة

(**1**) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 11567، مؤرخ في 05 جانفي 1997، قضية (والي ولاية بسكرة) ضد (ش.أ) **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، الجزائر، 1997، ص ص101-105.

(**2**) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 172994، مؤرخ في 27 جويلية 1998، قضية (قاضي) ضد (المجلس الأعلى للقضاء)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص83-87.

في07 جوان 2005[1]، الذي غير من إجتهاده السابق متجهًا نحو مبدأ جديد مفاده أنّ مقررات المجلس الأعلى للقضاء المتضمنة لعقوبة تأديبية تكتسي **طابعًا قضائيًا**، وبهذه الصفة لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء وإنّما بالنقض فقط أمام مجلس الدولة عملاً بالمادة (11) من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمها التي تنص "***يفصل في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الصادرة نهائيا***".

نتيجة لهذا العدول الإجتهادي الذي قام به مجلس الدولة، أدى إلى رفض قبول الطعن بإلغاء العديد من العقوبات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية، كونها ذات طبيعة قضائية، ومن ثم تقبل الطعن بالنقض فقط، وهذا الموقف الصريح له أدى إلى حالة فوضى في الإجتهاد القضائي الإداري الجزائري.

تقودنا أيضا هذه الرقابة إلى مدى مراعاة سلطة التأديب **لمبدأ المساواة في العقوبة التأديبية**[2] المطبقة على الموظفين، ويجد هذا المبدأ سنده القانوني في المادة الأولى من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن، التي كرّست مبدأ المساواة بين الأفراد ويضلون متساوون أمام القانون، وبهذا لا يمكن أن تختلف العقوبة الموقعة على الموظفين باختلاف مراكزهم الإجتماعية ما دام توفرت لديهم نفس الظروف والملابسات المتعلقة بوحدة الخطأ

---

(1)- مجلس الدولة، الغرفة المجتمعة، قرار رقم 016886، مؤرخ في 07 جوان 2005، **مجلة مجلس الدولة**، العدد التاسع، الجزائر، 2009، ص ص57-60.

- أنظر في نفس السياق: مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 037228، مؤرخ في 11 جويلية، 2007، قضية (قاضي) ضد (المجلس الأعلى للقضاء)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد التاسع، الجزائر، 2009، ص ص59-60.

(2) أنظر: المادة (200)، من قانون رقم 78-12، مؤرخ في 05 أوت 1978، متضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج ر عدد (32)، بتاريخ 08 أوت 1978.

التأديبي المرتكب منهم ودرجة جسامته[1].

الحقيقة أنّ تبني وتطبيق هذا المبدأ في النظام التأديبي الوظيفي يبقى نسبيًا، حيث يتحقق فقط بين الموظفين المنتمين إلى نفس الدرجة في السلم الإداري التي يشغلونها، دون إمتدادها إلى الموظفين الشاغلين لوظائف الإدارة العليا الذين يخضعون لنظام قانوني خاص بهم.

كما يمكن للمتقاضي وهو بصدد دعوى تجاوز السلطة ضد قرار تأديبي، إثارة **مبدأ شخصية العقوبة التأديبية**، كوسيلة لرقابة شرعية العقوبة التأديبية، وعلى أساسه يلغي القرار التأديبي نظرًا لعدم مراعاة سلطة التأديب لمبدأ "**تقرير المسؤولية التأديبية على الموظف المرتكب لسلوك وضيفي آثم دون غيره من الأشخاص**".

غير أنّ المدلول النظري أو القانوني لمبدأ شخصية العقوبة التأديبية لا يتطابق حتمًا مع مدلوله العملي، وبعبارة أخرى فإنّ الأثر الضّار للعقوبة التأديبية لا يقتصر على الموظف بمفرده، إنما تلحق آثارها بغيره، خاصة بأسرته، وهذا ما نلمسه بصورة واضحة في العقوبات التأديبية ذات الطابع المالي المنصوص عليها في التشريع الوظيفي، كالتنزيل في الدرجة أو الرتبة والتي يقابلها الإنقاص الجزئي في الراتب، كما قد تنصرف إلى عقوبة التسريح التي تفضي إلى القطع الكلي للراتب، وكلاهما تؤثران على الموظف وأسرته.

للحد من هذه الآثار السلبية على غير الموظف، لابد على المشرع تبني **سياسة تفريد العقوبات التأديبية** كما هو معمول به في القانون الجنائي، وبها يتم توقيع العقوبة التأديبية على شخص الموظف وفق ظروفه الوظيفية، التي لا تتعدى مجرد تقويمه وإصلاحه، كما له أن يقتصر تطبيق العقوبات التأديبية المالية على الأخطاء التأديبية

---

(1) MORAND Charles-Albert, Figures de la légalité, Publisud, Paris, 1992, P117.

الجسيمة دون سواها.

يتفرع عن مبدأ شرعية العقوبة التأديبية مراعاة سلطة التأديب **لمبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية على المخالفة الواحدة**(1)، الذي يتأسس على إمتناع عقاب الموظف عن خطأ تأديبي أكثر من مرة واحدة،(2)، فالجزاء التأديبي تتحقق غايته بمجرد إنزاله على الموظف الخاضع له دون خضوعه لجزاء آخر عن ذات الخطأ، إذ يعدّ ذلك إفراطا في العقاب وخروجًا عن الهدف الذي وجد من أجله النظام التأديبي الوظيفي.

كما يعتبر هذا المبدأ من أهمّ المبادئ التي طالما ردّدتها النظم القانونية على اختلافها، باعتباره جزءًا من الحقوق الأساسية التي تضمنتها دساتير الدول والإتفاقيات الدولية، والتي تقضي بأنّ العقوبة التأديبية لا يفرضها المشرع جزافيًا، إنّما تفرد لكل خطأ تأديبي وظيفي، ولهذا يمكن إعتبار هذا المبدأ ضمن المبادئ العامة للقانون، الذي يطبق حتى في حالة إنعدام نص قانوني يقرّه(3)، بالرغم من الوضوح النسبي له الوارد في الأمر رقم 06-03، الذي لم ينص على العقوبات التأديبية التكميلية مكتفيًا بالأصلية فقط(4).

تشدّد القضاء الإداري الفرنسي في رقابته على مشروعية العقوبة التأديبية، بمدّ رقابته إلى التأكد من عدم وجود نص قانوني صريح يقضي بتطبيق **العفو الشامل** على بعض الأخطاء التأديبية، الذي من شأنه أن يجعل من العقوبات التأديبية المتخذة من سلطة

---

(1) AUBY Jean Marie et BERNARD Jean, Droit de la fonction publique, Dalloz, Paris, 1997, P245.

(2) DELPERE Francis, L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, Op-Cit, P112.

(3) الشتوي سعيد، المساءلة التأديبية للموظف، مرجع سابق، ص 215.

(4) يقتصر هذا المبدأ على العقوبات التأديبية فحسب، ذلك أن الموظف قد يكون عرضة لنوع آخر من المسؤولية، كالجزائية أو المدنية، وهذا لا يتناقض مع هذا المبدأ، إذ أن لكل منها مجالها المميز وهدفها الخاص.

التأديب غير مشروعة وجديرة بالإلغاء.

تجسيدًا لذلك، قضت المحكمة الإدارية الفرنسية بتاريخ 25 جانفي 1995[(1)] بإلغاء عقوبة التسريح من الوظيفة المتخذة ضد الموظفة **Mme Dupont** بسبب سوء سلوكها تطبيقًا للمادة (14) من قانون 20 جويلية 1988، الذي يعفي بعض الأخطاء التأديبية من العقوبات التأديبية ومن بينها الخطأ المرتكب منها[(2)].

الفرع الثاني
عدم رجعية العقوبة التأديبية

تفضي الطبيعة الرّدعية للعقوبة التأديبية خضوعها لذات الأصول الحاكمة في النظام الجنائي، وأبرزها عدم الرجعية، الذي يقصد به في عبارة مبسطة "**عدم جواز تطبيق الآثار القانونية المترتبة على الجزاء التأديبي إلاّ اعتبارا من تاريخ نفاذه[(3)] ووفق الإجراءات المحددة قانونًا[(4)] ودون تمديد آثاره إلى تاريخ سابق له**".

إن كان مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية في حد ذاته ضمانه للموظف حتى لا يفاجئ بعقوبة متخذة في حقه عمّا إستيقن قانونًا إباحته حين إتيانه بسلوك وظيفي معين، فهو يمثل أيضًا قيدًا على المشرع أن لا يقنّن أيّة عقوبة جديدة على أخطاء تأديبية تمّت قبل نفاذ النص القانوني المحدّد لها، أو يشدّد منها، وهذا ما يقطع من دون شك على وجود إرتباط

---

(1) T.A, 25 Janvier 1995**, Mme Dupont**, **A.J.D.A**, N°3, 1995, P243 et Suiv.

(**2**) Ibid, P243.

(3) بخصوص القرارات التأديبية، فإن نفاذها يبدأ من تاريخ تبليغها إلى الموظف، لهذا حرصت قوانين الوظيف العمومي على ضرورة تبليغها، كما أخضعتها لقواعد صارمة سواء من حيث كيفية تبليغها أو ميعادها.

(4) VINCENT Jean-Yves, "Publicité de l'acte administratif", **Juris classeur**, droit administratif, V01, Fascicule 107-40, Lexis Nexis, Paris, 2001, P10.

وثيق بين عدم رجعية العقوبة التأديبية ومبدأ شرعيتها، بيد أنّه إذا كان للمشرع سلطة تحديد العقوبة التأديبية، فإن عدم رجعيتها يستتبع بالضرورة أن لا يجازى الموظف عن سلوك وظيفي لم يكن مؤثمًا وقت إرتكابه.

تماشيًا مع مصلحة الموظف العام وتحقيقًا لعدالة التأديب، ذهب القضاء الإداري الجزائري بما فيه الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، إلى بطلان عقوبة العزل المتّخذة من طرف وزير الشؤون الخارجية في حق الموظف (ل.خ) بتاريخ 01 أفريل 1982، والتي جعلها تسري بأثر رجعي إبتداءًا من 20 نوفمبر 1981.

أسّست الغرفة الإدارية قرارها باعتبارها أنّ "***سريان العقوبة التأديبية بأثر رجعي يعدّ مخالفًا للمبادئ المعمول بها والتي تنص أنّ القرارات الفردية الضارة بالأفراد لا تطبق في حقهم بأثر رجعي، إنّما تسري من تاريخ تبليغها للمعني، ومن ثمّ فإنّ سريان عقوبة العزل على الموظف بأثر رجعي تعدّ مخالفة للقانون، ما تعين بطلانها لعدم شرعيتها***"[(1)].

عند تفحصنا لهذا القرار، نلاحظ أنّه بإمكان وزير الشؤون الخارجية تفادي الوقوع في مخالفة القانون، وذلك بلجوئه إلى إجراء التوقيف المؤقت للموظف إلى حين إتخاذ عقوبة العزل.

يمكن إستخلاص من مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية إستثناءين يسمحان بسريان أثر العقوبة التأديبية على الموظف بأثر رجعي وهما:

---

(1) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 33853، مؤرخ في 26 ماي 1984، قضية (ل.خ) ضد (وزير الشؤون الخارجية)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الرابع، الجزائر، 1989، ص ص 215-219.

- **الإستثناء القانوني**: الذي نستشفه من المادتين (173) و(174) من أمر رقم 06-03، حينما يتعلق الأمر بارتكاب الموظف لخطأ جسيم يمكن أن يعرضه إلى عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة أو متابعة جزائية، فإن لسلطة التعيين صلاحية توقيفه مؤقتًا، كما لها أنّ تخصم نصف راتبه الرئيسي إلى حين صدور العقوبة التأديبية بحقه.

يظهر الأثر الرجعي لهذه العقوبة في الطابع المالي الذي يمس بالموظف، كونه لا يتقاضى راتبه كاملا إبتداءا من تاريخ إجراء التوقيف المؤقت وليس من تاريخ إتخاذ العقوبة التأديبية في حقه.

- **الإستثناء العملي**: المستمد من الإعتبارات العملية المعروفة في مجال العقاب[1]، وهو إمكانية سريان آثار العقوبة التأديبية بأثر رجعي، إذا كان في ذلك تحقيقًا ورعايةً أفضل لمصلحة الموظف، كما لو تم تخفيضها أو إلغاءها بنص قانوني صريح يسمح بذلك[2].

الفرع الثالث

تقييد إتخاذ العقوبة التأديبية بمبدأ حجيّة الشيء المقضي فيه

تظهر أيضا المخالفة المباشرة للقانون في عدم مراعاة سلطة التأديب للأحكام والقرارات القضائية النهائية الحائزة لحجيّة الشيء المقضي فيه، بما فيها القرارات القضائية الإدارية النهائية الناتجة عن دعوى الإلغاء **(أولاً)**، والأحكام القضائية الجزائية النهائية **(ثانيًا)**.

---

(1) نطبق عليه القاعدة المعروفة في المجال الجزائي، والمتمثلة في " تطبيق القانون الأصلح للمتّهم".

(2) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، "عدم رجعية الجزاء التأديبي ورجعية القانون الأصلح للمتهم"، **مجلة العلوم الإدارية**، تصدرها الشعبية المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، السنة 37، مصر، 1995، ص 146.

أولاً

تقييد العقوبة التأديبية بالقرارات القضائية الإدارية النهائية

نظرًا لطبيعة دعوى تجاوز السلطة، التي تعتبر من النظام العام، كما أنّ موضوعها يهدف إلى حماية مبدأ المشروعية[1]، فيجب على سلطة التأديب التقيّد بالقرارات القضائية الصادرة بشأنها والتي قد تظهر في حالتين هما:

- عدم الجواز لسلطة التأديب التمسّك بعقوبة تأديبية إتّخذتها في حق موظف في حين قد تمّ إلغاءها بموجب حكم قضائي نهائي من طرف قاضي تجاوز السلطة نتيجة عدم مشروعيتها[2].

- عدم إمكانية سلطة التأديب إتخاذ عقوبة تأديبية مرة أخرى على ذات الخطأ الذي كان محلّ عقوبة تأديبية قد إستوفاها الموظف[3].

إحترامًا لهذا المبدأ، قضى مجلس الدولة في إحدى قراراته، الذي تتمحور قضيته في اتّخاذ المجلس الأعلى للقضاء في هيئته التأديبية عقوبة العزل ضد قاض، والتي قام مجلس

---

(1) لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 226.

(2) مثالها: المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 43308، مؤرخ في 21 ديسمبر 1985، قضية (ع..ب) ضد (وزير الداخلية ومن معه)، " ***متى صدر قرار قضائي فصلا في الطعن من أجل تجاوز السلطة ونطق ببطلان كلي أو جزئي للقرار إكتسب الحجية المطلقة للشيء المقضي فيه، فيتعين على الإدارة تجنب إتخاذ قرار آخر نفس الأطراف ونفس المحل ونفس السبب***"، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1989، ص ص205-207.

(3) أنظر على سبيل المثال ما ذهب إليه: المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 53098، مؤرخ في 27 جوان 1987، قضية (ي.أ) ضد (و.د.و.ج.م)، " ***من المقرّر قانونا أن القرارات الإدارية التي تستهدف الوقوف ضد حكم قضائي نهائي يمس بمبدأ قوة الشيء المحكوم فيه تعتبر مشوبة بعيب تجاوز السلطة، تستوجب البطلان***"، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الرابع، الجزائر، 1990، ص ص175-178.

الدولة بإلغائها، غير أنّ المجلس الأعلى للقضاء إتخذ قرار آخر يقضي بنفس العقوبة على القاضي مرة ثانية.

طعن القاضي ببطلان عقوبة العزل المتّخذة للمرة الثانية أمام مجلس الدولة، والذي إستجاب له، مؤسّسًا في ذلك "***إنّ عقوبة العزل الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء للمرة الثانية مخالفة لحجية الشيء المقضي فيه، باعتباره أحد المبادئ العامة للقانون، إذ أنّ مجلس الدولة قد سبق أن قضى إبتدائيا ونهائيا ببطلان مقرر العزل الذي إتخذه المجلس الأعلى للقضاء في المرة الأولى، وبهذا يكون هذا الأخير ملزمًا بالقرارات القضائية النهائية***"(1)، مما إستوجب بطلان عقوبة العزل الثانية لمخالفتها للقرار القضائي النهائي الصادر عن مجلس الدولة.

ثانيًا

تقييد العقوبة التأديبية بالأحكام القضائية الجزائية النهائية

ينظر أيضا إلى حجيّة الشيء المقضي فيه من زاوية الأحكام القضائية الجزائية الصادرة في حق موظف، ومدى تأثيرها على العقوبات التأديبية.

ضمن القضايا الوفيرة في هذا الصدد، تلك التي طالب من خلالها المدّعي (ب.م.ت)، الذي هو متصرف إداري في بلدية الوادي، أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بسكرة، إعادة إدماجه في منصب عمله، نتيجة فصله من طرف بلدية الوادي، تبعًا لحكم جزائي صادر عن محكمة الجنح بمحكمة الوادي، القاضي بشهرين حبس نافذة وألف دينار كغرامة مالية، بسبب تهمة سماح الموظف لأشخاص في احتراف الدّعارة.

---

(1) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005420، مؤرخ في 28 جانفي 2002، قضية (قاض) ضد (المجلس الأعلى للقضاء)، مجلة مجلس الدولة، العدد الثاني، الجزائر، 2002، ص ص165-167.

إستجابت الغرفة الإدارية لطلبه، حيث تمّ إعادة إدماجه في منصب عمله بموجب قرار صادر عنها في 8 ديسمبر 2002 تحت رقم 02-386[1].

يبدو لنا أنّ القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بسكرة جاء مخالفًا للنصوص القانونية المعمول بها في مجال الوظيفة العامة، لا سيما أحكام المادة (74) من المرسوم رقم 82-302 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، التي أشارت إلى أنّه " ***يمكن أن تسلط على أي عامل يقصر في أداء واجباته المهنية أو يخالف الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بعلاقات العمل إحدى العقوبات التأديبية الآتي ذكرها، دون المساس بالعقوبات الجنائية المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل***"، والتي تقابلها المادة (20) من المرسوم رقم 85-59، والمادة (160) من أمر رقم 06-03 اللتان تؤكدان على نفس المبدأ.

كما أنّ هذا القرار جاء منافيًا لأحكام المادة (31) من المرسوم رقم 85-59، التي تقضي بصفة آمرة أنّه لا يحق لأحد أن يوظّف ما لم يكن متمتعًا بحقوق مدنية وأخلاق حسنة[2].

الظاهر أن القاضي الإداري تجاهل مقتضيات هذه المواد، ما أدّى إلى وقوعه في تناقض مع النصوص القانونية للوظيفة العامة من جهة وبالحكم القضائي الجزائي من جهة أخرى، خاصة مع تأثر العقوبة التأديبية بالحكم الجزائي في بعض الحالات.

---

(1) أشار إليه: لعويسي عبد الوهاب، "بعض حالات النزاعات في الوظيفة العامة"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص 14-16.

(2) تقابلها المادة (75)، الفقرة الثانية، من أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، سابق الإشارة إليه.

بالمقابل ذهب مجلس الدولة[1] إلى أنّ الحكم بالبراءة الصادر لصالح الموظف الذي كان محل متابعة جزائية لا يؤثر على سلطة التأديب في اتخاذ عقوبة تأديبية إذا ثبت الخطأ التأديبي في حقه.

فالعقوبة التأديبية تظلّ محتفظة بطابعها الطائفي الذي يميّزها عن العقوبة الجزائية، ولهذا فإنّ تمسّك الموظف بالحكم الجزائي القاضي ببراءته من الأفعال المنسوبة إليه جزائيًا لا يؤثر على شرعية عقوبة العزل المتّخذة في حقه، مما تعيّن رفض طعنه لعدم التأسيس[2].

المبحث الثالث

رقابة مشروعية هدف القرار التأديبي

يشكل النظام التأديبي في الوظيفة العامة أداة هامة في يد الإدارة لضمان سير مرافقها العامة بانتظام وإطراد، غير أنّ إطلاق يدها في سلطة التأديب قد يؤدي إلى إهدار حقوق الموظفين وانحرافها عن الهدف الذي وجد من أجله التأديب الوظيفي، ما يتنافى معه

---

(1)- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 039009، مؤرخ في 14 نوفمبر 2007، قضية (موظف آمن) ضد (مديرية الأمن الوطني)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد التاسع، الجزائر، 2009، ص ص61-63.

- أنظر أيضا: مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم الفهرس 580، مؤرخ في 9 جويلية 2001، قضية (ع.ح) ضد (والي ولاية تلمسان)، " ***الحكم بالبراءة جزائيا لا يلغي العقوبة التأديبية المبنية على خطأ وظيفي ثابت***"، **(قرار غير منشور)**.

- أشار إليه: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، مرجع سابق ص ص 137 وما بعدها.

(2) تنص التعليمة رقم 07، المؤرخة في 6 ماي 1969، على عدم تقييد سلطة التأديب بالمتابعة الجزائية، إذ يجوز لها النظر في القضية التأديبية قبل صدور الحكم الجزائي، كما لها أن تنتظر صدور الحكم الجزائي ثم تتّخذ قرارها التأديبي.

مشروعية القرار التأديبي المتخذ بشأنه، ومن ثمّ عرضه لرقابة القاضي الإداري، الذي يملك وسائل عدّة للكشف عن العيب الملازم له **(مطلب أول)**، ولتحديد الطبيعة القانونية لهذه الرقابة، ذهب الفقه الإداري إلى الأخذ برقابة المشروعية والخلقية **(مطلب ثان)**، اللّتان تسيطران على رقابة هدف القرار التأديبي.

المطلب الأول

وسائل رقابة مشروعية هدف القرار التأديبي

حماية لهدف ضمان سير المرفق العام الذي يسعى إليه النظام التأديبي في الوظيفة العمومية[(1)]، عمد القضاء الإداري بمد رقابته إلى النوايا والأهداف الخفيّة التي حمّلت سلطة التأديب على إتخاذ القرار التأديبي، آخذًا بعين الإعتبار كلا من الإنحراف المباشر بسلطة التأديب **(فرع أول)** والإنحراف في إجراءات التأديب **(فرع ثان)** وسيلتين لرقابة مشروعية هدف ضمان سير المرفق العام في القرار التأديبي.

الفرع الأول

الإنحراف المباشر عن هدف القرار التأديبي

كون الإنحراف بسلطة التأديب هو العيب الملازم لهدف ضمان سير المرفق العام، فرقابة القاضي الإداري بشأنه تتحدّد بمدى ودرجة خروج سلطة التأديب عنه، وذلك إمّا تحقيقًا لأهداف شخصية **(أولاً)**، أو لمصلحة الغير **(ثانيًا)**، كما قد يكون

(1) باعتبار الإدارة العامة القائد الفعلي للجهاز الحكومي والإداري، فمن واجبها السهر على حسن سير الإدارة العمومية، كما تشير إليها الفقرة السادسة، من المادة (85) من دستور28 نوفمبر 1996، ومن ثم فإنّه يقع على جميع المسؤولين، وفي كل المستويات الإدارية الإلتزام والتكفل بإدارة وتسيير المرافق العامة بطريقة سليمة ودائمة، وهذا ما يفسر وجود النظام التأديبي في الوظيفة العمومية.

الإنحراف لأغراض سياسية (**ثالثًا**).

أولاً

الإنحراف بسلطة التأديب لأهداف شخصية

يدخل عيب الإنحراف في التأديب الوظيفي ضمن حالات عدم مشروعية القرار التأديبي، ووسيلة من وسائل إلغائه والتعويض عمّا سببه من ضرر للموظف الخاضع له.

نكون بصدد عيب الإنحراف بسلطة التأديب، عندما تستعمل الإدارة إختصاصها التأديبي لتحقيق هدف أجنبي بعيدًا عن الذي منحت لها من أجله ذلك الإختصاص، وأبرزها تحقيق مصلحة شخصية أو ذاتية لها[1] بعيدة عن المصلحة العامة[2]، باعتباره **هدف عام** لكل قرار إداري من جهة، وبعيدة عن ضمان سير المرفق العام بانتظام وإطراد الذي هو **هدف متخصّص**[3] في النظام التأديبي الوظيفي من جهة أخرى.

يعد هدف تحقيق المصلحة الشخصية للإدارة العامة، أبشع صور الإنحراف في التأديب الوظيفي، كونه ينسّي واجب الإدارة في تحقيق الهدف القانوني وسعيها نحو هدف ذاتي، ما يفقد النظام التأديبي هبته وصفته الذي وجد من أجلهما[4]، ناهيك عن مبدأ المشروعية التي يتم إنتهاكها، والضرر الذي يلحق بالموظف محلّ المساءلة التأديبية، الذي

---

(1) عبر مجلس الدولة عن هذه الصورة بعبارة "**تحويل السلطة لأغراض شخصية**".

- أنظر في ذلك: مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم الفهرس 121، مؤرخ في 03 ماي 1999، قضية (بلدية بريكة) ضد (مكي مبروك)، (**قرار غير منشور**).

- أشار إليه: لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية...، مرجع سابق، ص 345 .

(2) **L'intérêt général, l'utilité publique**.

(3) **La règle de spécialité du but**.

(4) سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الإنحراف بالسلطة (دراسة مقارنة)، الطبعة الثالثة، جامعة عين شمس، القاهرة، 1978، 123.

تعرض لتعسف الإدارة في إستعمال سلطتها التأديبية.

تفاديًا لهذه العواقب، إتّخذ القاضي الإداري موقفًا أكثر جدّية وعمقّا عند رقابة مشروعية هدف القرار التأديبي، فأصبح دوره لا يقتصر على مجرد المطابقة البسيطة والسطحية بين ما قصدته سلطة التأديب من وراء قرارها التأديبي وما قصدت إليه نية المشرع في قوانين الوظيفة العمومية، إنّما سلطاته توسّعت لتتعدّى إلى البحث عن هدفها الخفّي والحقيقي من وراء تأديب الموظف العام، وذلك بمطابقته مع ما قصد إليه المشرع، وفي حالة عدم التطابق بينهما تقع سلطة التأديب في عيب الإنحراف[1]، الأمر الذي يخرج القرار التأديبي من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ما يؤدي إلى إلغائه، دون المساس بحق الموظف المعني في طلب التعويض عمّا أصابه من ضرر[2].

نفسر إهتمام القاضي الإداري بهذا العيب، من خلال قرار مجلس الدولة الفرنسي، الصادر في 25 أكتوبر 1972، الذي قضى بإلغاء قرار تسريح موظفة لدى مكتب المساعدة الإجتماعية، مستندًا في ذلك أن هدف قرار التسريح ذو طابع شخصي وليس لمصلحة المرفق[3].

أمّا بالنسبة لقرارات القضاء الإداري الجزائري التي إهتمت بهذا العيب، فتكاد تكون

---

(1) مثالها إصدار قرار تأديبي يتخذ عقوبة التنزيل في الرتبة لموظف بهدف ترقية موظف آخر إلى تلك الرتبة، أو تسليط عقوبة تأديبية عليه بهدف الإنتقام منه، وهذه الأهداف كلها بعيدة عن الهدف القانوني الذي وجد من أجله النظام التأديبي.

(2) إستقرت معظم قرارات القضاء الإداري على أن عيب الإنحراف بالسلطة، هو المجال الأصلي الذي يمكن فيه للمضرور طلب التعويض عما أصابه من ضرر، فعادة ما يستتبع إلغاء القرار بسبب عيب الإنحراف بالسلطة مسؤولية إدارية على أساس الخطأ المرفقي.

(3) أشار إليه: لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية ...، مرجع سابق، ص 310.

منعدمة مقارنة بالعيوب الأخرى، إذ قضت الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا، بتاريخ 15 ديسمبر 1991، بإلغاء قرار صادر عن مدير المعهد الوطني للفلاحة المتضمّن رفض إعادة إدماج المدعي (ب.ع) في منصب عمله الأصلي بعد أداءه للخدمة الوطنية.

أسّست الغرفة الإدارية قرارها على أنّ الإدارة قد إنحرفت تمامًا عن المصلحة العامة لتحقيق مصلحة شخصية، خاصة أنّ المدّعي (ب.ع) قد تمسك في دعواه أنّ سكوت مدير المعهد الوطني للفلاحة الرّد عن طلبه المتضمّن إعادة إدماجه في عمله دليل بأنّ قراره بني على أهداف شخصية أكثر مما هي قانونية، ومن ثم سببت الغرفة الإدارية قرارها بما يلي "***حيث أن قرار رفض إعادة إدماج الموظف بمنصب عمله يعتبر خرقًا للقانون وفي آن واحد إنحراف بالسلطة***"[(1)].

بخصوص حالة رفض إعادة إدماج الموظف في منصبه، فيمكن للموظف المعني بعد حصوله على قرار قضائي يقضي بإلغاء قرار رفض إعادة إدماجه، أن يرفع دعوى قضائية أخرى أمام القاضي الإداري ليستصدر قرارًا يقضي بإلزام الإدارة العامة بإعادة إدماجه في وظيفته.

هذا ما نلمسه في قرار مجلس الدولة، الصادر بتاريخ 22 ماي 2000[(2)]، بشأن قضية (الوكالة الوطنية للآثار وحماية المعالم التاريخية) ضد (ياهوني كمال)، الذي أيّد

(**1**) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 62279، مؤرخ في 15 ديسمبر 1991، قضية (ب.ع) ضد (وزير التعليم العالي والبحث العلمي)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثاني، الجزائر، 1993، ص ص138-141.

(**2**) مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم الفهرس 737، مؤرخ في 22 ماي 2000، قضية (الوكالة الوطنية للآثار وحماية المعالم التاريخية) ضد (ياهوني كمال)، (**قرار غير منشور**).

- أشار إليه: لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية ...، مرجع سابق، ص ص 486-487.

القرار المستأنف، الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر في 03 جوان 1997، القاضي بإلزام المدّعي عليه بإعادة إدماج المدّعي في منصب عمله الأصلي كسائق للسيارات(1)، مع دفع كامل حقوقه في التعويض(2) دون الراتب الذي يكون مقابل الخدمة الفعلية فقط(3).

تعتبر هذه القرارات بمثابة نقطة تحول هامة في اجتهاد القضاء الإداري الجزائري، إلى حين تكريس هذه الضمانة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بموجب المادة (978)، التي عملت على توسيع من سلطات القاضي الإداري لتمتدّ إلى تنفيذ القرارات الصادرة عنه في مواجهة الإدارة العامة الرافضة تنفيذها.

بهذا يكون المشرع الجزائري قد خلق نوع من التوازن بين إمتيازات السلطة العامة للإدارة وبين الفرد باعتباره الطرف الضعيف في علاقته معها.

(**1**) مع العلم أن الإصلاح الجديد لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، كفل للمدعي حق المطالبة أمام القاضي الإداري بتوقيع غرامة تهديدية ضد الإدارة، في حالة إمتناعها عن تنفيذ حكم قضائي إداري نهائي، مع تحديد قيمتها، وتاريخ سريانها، والذي يبدأ بعد إنقضاء أجل ثلاثة أشهر من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار، تطبيقا للمادة (987)، من قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، سابق الإشارة إليه.

(**2**) بخصوص دفع حقوق الموظف بعد إعادة إدماجه في منصبه الأصلي، إستقرت إجتهادات القضاء الإداري الجزائري والمقارن، على أن الموظف لا يستحق الراتب إلا إذا كان في خدمة فعلية، ولهذا يتحصل على تعويض على التأديب التعسفي دون الراتب الذي يستحقه إبتداءا من إعادة إدماجه في وظيفته، وهذا تفسيرا للمادة (16)، من المرسوم رقم 85-59، والتي تقابلها المادة (32)، من أمر رقم 06-03، التي جاء فيها "***للموظف الحق بعد أداء الخدمة في الراتب***".

(**3**) مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم الفهرس 328، مؤرخ في 22 ماي 2000، قضية (معنان الطاهر) ضد (رئيس بلدية باتنة)، (**قرار غير منشور**).

- أشار إليه: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 347 وما يليها.

ثانيًا

الإنحراف بسلطة التأديب لمصلحة الغير

يظهر الإنحراف في صورة محاباة أو إنحياز سلطة التأديب تحقيقًا لمصلحة الغير دون مصلحة المرفق العام[1]، ومثالها قرار فصل موظف بهدف شغور المنصب لتعيين موظف آخر فيه، أو شطب الموظف من قائمة التأهيل بهدف تأهيل موظف آخر في مكانه.

ففي كلتا الحالتين، فإنّ سلطة التأديب لا تسعى من وراء هاتين العقوبتين إلى ردع الموظف وإصلاحه بما يضمن ديمومة سير المرفق العام، إنّما تهدف إلى تحقيق مصلحة شخصية للغير، تتمثل في ضمان منصب وظيفي له، وهذا ما لا يتماشى مع طبيعة هدف التأديب الوظيفي، الأمر الذي يقضي على مشروعية القرار التأديبي المتّخذ بشأنه، ومن ثم إلغاءه قضائيًا، مع إمكانية المعني به طلب تعويض عمّا أصابه من ضرر نتيجة التأديب التعسفي الذي تعرض له.

الواقع أنّ المؤسس الدستوري الجزائري، أضفى القيمة الدستورية لضمانة عدم تعسف وتحيز الإدارة في استعمال سلطتها وفق المادة (22) من دستور 1996، التي جاء فيها " ***يعاقب القانون على التعسف في إستعمال السلطة***"، والمادة (23) منه التي تنص على أنّ "***عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون***".

كما تمّ تكريس هذه الضمانة بموجب نصوص قانونية أخرى، كالمادة (132) من قانون العقوبات التي جاء فيها " ***القاضي أو رجل الإدارة الذي يتحيز لصالح أحد الأطراف أو ضده يعاقب بالحبس من (6) أشهر إلى (3) سنوات وبغرامة من 500 إلى 1000 دج***".

---

(1) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، "بعض أوجه الطعن في القرار الإداري"، **مجلة العلوم الإدارية**، تصدرها الشعبية المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، السنة 37، مصر، 1995، ص 100.

والدليل على ذلك ما تضمّنته أحكام المادة (21) من المرسوم رقم 85-59 بنصها على " ***يجب على العمال أن يلتزموا بخدمة الحزب والدولة، ويجب عليهم أن يساهموا بكفاءة وفعالية في الأعمال التي تباشرها القيادة السياسية، ويحترم سلطة الدولة ويفرضوا إحترامها، ويراعوا مصالح الأمة ويدافعوا عن مكاسب الثورة***"، والتي تقابلها المادة (41) من الأمر رقم 06-03، التي تنص على " ***يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة ودون تحيز***".

كما كرّس الإلتزام بالحياد، المرسوم التنفيذي رقم90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدّد لحقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في جهاز الدولة، أين حثت المادة (03) الفقرة الثالثة منها على ضرورة ممارسة الموظف لوظائفه بروح الحياد والموضوعية خاصة إتجاه مرتفقي المرفق العام[1].

بالرجوع إلى هذه النصوص القانونية، يظهر لنا نطاق الإستفادة من محتوى أحكامها في مجال التأديب الوظيفي، بما يمكّن للموظف اللّجوء إلى الجهات القضائية المختصة لإلغاء القرار التأديبي إعتمادًا عليها.

ثالثًا

الإنحراف بسلطة التأديب لهدف سياسي

تتّخذ هذه الصورة من الإنحراف أغراضًا لا تمتّ إطلاقًا بالمصلحة العامة ولا بالهدف المتخصّص الذي وجد من أجله التأديب الوظيفي.

---

(1) مرسوم تنفيذي رقم 90- 226، مؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لحقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في جهاز الدولة، ج ر عدد (31)، بتاريخ 28 جويلية 1990، حيث جاء في نص المادة (3)، الفقرة الثالثة منها، على "... ***ضرورة ممارسة الموظف لوظائفه بروح الحياد والموضوعية خاصة إتجاه مرتفقي المرفق العام***...".

وتظهر هذه الحالة عندما تستعمل الإدارة العامة سلطتها التأديبية لأغراض سياسية تحت ستار مصلحة المرفق العام[1]، ومثالها قرار النقل الإجباري للموظف من منطقة إلى أخرى بهدف الحدّ من نشاطه السياسي وليس لضرورة وحسن سير المرفق العام، كما أنّ الباعث من هذه العقوبة ليس لردع الموظف من خطأ تأديبي إرتكبه، إنّما يكون الباعث سياسي، والذي هو بعيد عن الباعث القانوني والشرعي الذي وجد من أجله التأديب الإداري.

ذهب **الأستاذ محيو أحمد** بصدد بحثه عن معيار التمييز بين الباعث القانوني والسياسي إلى القول أنّ "**الباعث القانوني ذو طابع موضوعي سببه وقائع ومعطيات قانونية كالخطأ التأديبي، بينما الباعث السياسي ذو طابع شخصي ناتج عن نية وميول سلطة التأديب إلى الهدف الذي تريد تحقيقه من القرار التأديبي**"[2].

كرّس القضاء الإداري الجزائري رقابته على هذا الوجه من الإنحراف في مجال تأديب الموظفين العموميين، من خلال قراره الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، بتاريخ 30 أكتوبر 1970، المتضمّن رفض إبطال قرار عزل موظف، مستندًا في ذلك على أنّ الوسيلة التي تمسّك بها هذا الأخير لإبطال قرار العزل، والمتمثلة في وجود باعث سياسي لسلطة التأديب لا أساس لها من الصحة، نظرًا لعدم ثبوت الإنحراف بالسلطة[3].

الفرع الثاني

الإنحراف غير المباشر عن هدف القرار التأديبي

ينصرف وجه الإنحراف بالسلطة في هذه الصورة، إلى إستعمال السلطة التأديبية في

---

(1) ختال السعيد، "القرارات الإدارية وإلغاءها"، **نشرة القضاة**، العدد 44، الجزائر، د.س.ن، ص 53.

(2) MAHIOU Ahmed, Cours de contentieux administratif, 2eme édition, O.P.U, Alger, 1981, P219.

(3) Ibid, P221.

سبيل تحقيق هدف التأديب الإداري، وسيلة غير تلك المقرّرة لها قانونًا، والتي تظهر في شكل عقوبات تأديبية مقنّعة، تحت ستار التدابير والإجراءات الداخلية(1)، كالنقل التلقائي للموظف (**أولاً**)، والتسريح غير التأديبي له (**ثانيًا**).

أولاً

النقل التلقائي وسيلة لانحراف عن هدف القرار التأديبي

لعلّ أحسن تعبير عن مفهوم هذا الإجراء، ما جاءت به المادة (157) من أمر رقم 06-03 بنصها " ***يمكن نقل الموظف بطلب منه مع مراعاة ضرورة المصلحة***".

فإجراء "**النقل التلقائي**" يختلف عن "**النقل الإجباري**" المنصوص عليه في المادة (163) من نفس الأمر، باعتبار هذا الأخير عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة، تتّخذ نتيجة خطأ تأديبي إرتكبه الموظف.

على عكس "**النقل التلقائي**"(2)، الذي هو إجراء أو تدبير داخلي، تلجأ إليه الإدارة لضرورة مصلحة المرفق العام، دون أن تستند في ذلك إلى خطأ تأديبي من الموظف محل النقل، تطبيقًا لنص المادة (158) من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

فحق الإدارة في نقل الموظف تلقائيا ليس حقًا طليقًا من كل قيد، بل هو مقيّد

(**1**) يطلق عليها تسميات عدة، منها: " **سلطة العقاب التي لا تنتمي إلى التأديب**"، "**التدابير الداخلية**"، "**العقوبات المقنعة**".

(**2**) المقصود بـــ"**النقل التلقائي**"، نقل الموظف من منصب عمله في منطقة معينة إلى منطقة أخرى، دون التغيير من سلكه أو رتبته الوظيفية، ولهذا يطلق عليه مصطلح "**النقل التلقائي المكاني**"، الذي يختلف عن "**النقل التلقائي النوعي**"، لما له من تأثير على رتبة الموظف، حيث يتم إلحاقه بوظيفة مغايرة لوظيفته السابقة، ويعتبر ضمن إجتهاد القضاء الإداري بمثابة قرار تعيين جديد.

ومشروط بإتباع إجراءات محدّدة قانونًا، والتي تختلف تمامًا عن الإجراءات التأديبية في النقل الإجباري، لما لها من بساطة عند إتخاذه، عكس إجراءات النقل الإجباري.

تظهر مشكلة الإنحراف بسلطة التأديب في هذه الحالة، أثناء لجوء الإدارة لإجراء النقل التلقائي للموظف ليس بهدف مصلحة المرفق العام، وإنّما لهدف تأديب الموظف، الأمر الذي يجعل من هذا الإجراء بمثابة "**عقوبة مقنعة**"، تحت ستار تنظيم العمل داخل المرفق العام.

كما يظهر وجه الإنحراف بسلطة التأديب بجلاء، إذا قامت الإدارة بتأديب الموظف العام بإجراء غير ذلك المقرّر لها قانونًا في النظام التأديبي، فتجاهل الإدارة للإجراءات التأديبية بلجوئها إلى إجراء النقل التلقائي لتأديب الموظف، يعدّ إنحرافًا ظاهرًا بسلطة التأديب، الأمر الذي يمكّن الموظف من مهاجمة قرار النقل التلقائي أمام القاضي الإداري، تحت تسمية "**العقوبة المقنعة**".

كما قد تستعين الإدارة بإجراء النقل التلقائي، مستهدفة بذلك أغراض شخصية، بعيدة عن تلك التي تقرّر من أجله هذا الإجراء، كما لو قامت بنقل الموظف إلى منطقة أخرى إنتقامًا منه، وهذا ما يتنافى مع طبيعة الهدف من هذا الإجراء.

لإبراز أكثر الطابع التأديبي لإجراء النقل التلقائي، ذلك القرار التأديبي المتضمّن عقوبة العزل، الذي يستتبع إجراء النقل التلقائي نتيجة رفض الموظف للمثول له، باعتباره خطأً تأديبيًا منه ما يجعله في وضعية "**إهمال المنصب**"[(1)]، نتيجة الغيابات المتكرّرة وغير

---

(1) رحماوي كمال، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 118.

المبرّرة عن وظيفته الجديدة محلّ النقل(1).

فمهمة القاضي الإداري في هذه الحالة تكون شاقة وعميقة، ونستشف ذلك من خلال ما توصل إليه إجتهاد الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، في قرارها الصادر بتاريخ 08 أفريل1989، أين إعتبرت " ***النقل التلقائي الذي لم تحترم فيه الإدارة الإجراءات المنصوص عليها قانونا بمثابة عقوبة تأديبية، ومن ثم يستوجب بطلانه***"(2).

كما وقف مجلس الدولة الجزائري موقفًا حاسمًا من إجراء النقل التلقائي، الذي يأخذ طبيعة العقوبة المقنّعة، بموجب قراره الصادر في 22 جويلية 2002، الذي قضى بالمصادقة على القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قالمة، المتضمّن بطلان مقرّر نقل المستأنفة عليها (ب.ر) من مقر محافظة الغابات بقالمة إلى إقليم الغابات بالنشامية لولاية قالمة المتّخذ من طرف محافظ الغابات.

(**1**) بهذا الصدد نصت المادة (184)، من أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، أنه " ***إذا تغيب الموظف لمدة (15) يوم متتالية على الأقل دون مبرر مقبول تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الإعذار وفق مقتضيات تحدد عن طريق التنظيم***"، وبهذا الخصوص فإن القانون الجديد جاء صارما إتجاه هذه الحالة، حيث أضافت المادة (185) من نفس الأمر، أنه " ***لا يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية***"، وهو موقف قاسي في إعتقادنا، بالنظر إلى المبدأ الدستوري الذي يضمن للمواطنين حق تولي الوظائف العمومية دون أي قيد، ما عدا ما ينص عليه القانون صراحة، خاصة أن المشرع لم يدرج التخلي عن المنصب ضمن الأخطاء المهنية الجسيمة.

(**2**)- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 543602، مؤرخ في 08 أفريل 1989، قضية (ط.ع) ضد (وزير الصحة العمومية ووزير التعليم العالي)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1991، ص ص 165-169.

- أنظر أيضا: المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 115657، مؤرخ في5 جانفي 1997، قضية (والي ولاية بسكرة) ضد (ش.أ)، " ***النقل التلقائي دون إحترام الإجراءات القانونية يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة ومن ثم إبطاله***"، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، الجزائر، 1997، ص ص101-105.

أسّس مجلس الدولة قراره على أنّ المستأنف لم يحترم مقتضيات المادة (12) من المرسوم رقم 85-60 المحدد لإجراءات تطبيق المرسوم رقم 85-59، التي تقضي بإلزامية عرض الملف الإداري للموظف محل النقل على لجنة الموظفين لإبداء رأيها قبل إتخاذ هذا الإجراء، وهذا دليل على أنّ إجراء النقل التلقائي يحمل في طياته عقوبة مقنعة، لذلك يجوز النعي عليه بالإنحراف بسلطة التأديب ومن ثم إلغاءه(1).

يتّضح من هذه القرارات أن القاضي الإداري الجزائري أطغى رقابة المشروعية على قرار النقل التلقائي للموظف، وذلك بمد رقابته إلى مدى صحة الهدف الذي وجد من أجله هذا الإجراء، والمجسد في الحفاظ على إنضباط العمل الإداري، وضمان سلامة سير المرفق العام للوفاء بالتزاماته نحو جمهور المتعاملين معه، وبهذا يكون غير مشروعًا إذا ما إستهدف غاية أخرى، كتأديب الموظف العام إنتقامًا منه، ما يجعله مشوبًا بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة، الأمر الذي يقضي على مشروعيته، ومن ثم عرضه للإلغاء القضائي.

ثانيًا

التسريح غير التأديبي وسيلة لانحراف عن هدف القرار التأديبي

هناك حالات يأخذ فيها تسريح الموظف صفة التدبير الداخلي لمصلحة المرفق، غير أنّ في حقيقتها ما هي إلاّ عقوبات تأديبية مقنّعة تهدف لغايات بعيدة عن هذه المصلحة، كالتسريح لعدم الكفاءة المهنية للموظف، إلغاء الوظيفة، والتقاعد المسبق.

1- <u>تسريح الموظف لعدم الكفاءة المهنية</u>

الواضح من هذا الإجراء أنّه شرع من أجل مصلحة المرفق العام، باعتباره وسيلة

---

(1) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005485، مؤرخ في 22 جويلية 2002، قضية (محافظ الغابات لولاية قالمة) ضد (ب.ر)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص164، 168.

قانونية لإنهاء العلاقة الوظيفية بين الإدارة والموظف الذي ثبت عدم كفاءته في أداء واجباته الوظيفية[(1)]، ونظرًا لخطورة آثاره قيد المشرع الإدارة قبل إتخاذه أخذ رأي اللجان المتساوية الأعضاء[(2)]، كما يجب عليها التأكد من إمكانية إحالة الموظف إلى التقاعد إذا ما استوفي الشروط القانونية، أو تخفيض رتبته بما يتناسب مع مؤهلاته المهنية قبل اللجوء إلى هذا الإجراء[(3)].

بالرغم من أنّ السلطة الإدارية هي صاحبة الحق في تقدير عدم كفاءة الموظف ومدى تأثيره على ضمان حسن سير الوظيفة الإدارية بالمرفق، إلاّ أنّها مقيّدة بالقدر اللازم لضمان هذا الهدف دون أن يكون لها شطط وإنحراف في إستعمال هذا الإجراء تحقيقًا لأهداف أخرى غير مشروعة.

تجنبًا لذلك تعرّض القاضي الإداري لرقابته، محاولاً في ذلك إقامة التفرقة بينه وبين عقوبة التسريح الناتجة عن خطأ تأديبي، وذلك ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا

(**1**) رناي فريد، حماية حقوق الموظف في النظام القانوني للوظيف العمومي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، 2004، ص 217.

(**2**)- أنظر على سبيل المثال: المادة (68)، من أمر رقم 66-133، مؤرخ في 02 جوان 1966، سابق الإشارة إليه، التي تنص " ***إن الموظف الذي تثبت عدم كفاءته المهنية دون أن يرتكب خطأ مهنيا يستوجب عقوبة تأديبية، يمكن له إما أن ينصب في وظيفة أقل منها درجة وإما أن يقبل للمطالبة بحقوقه في التقاعد أو التسريح، ويتخذ القرار بشأن ذلك بعد إستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء، كما يجوز له قبض تعويض ضمن شروط تحدد بمرسوم***".

- أنظر أيضا: المواد من (2) إلى (5)، من مرسوم رقم 66-148، مؤرخ في 2 جوان 1966، المتعلق بتسريح الموظفين لعدم الكفاءة المهنية، ج ر عدد (46)، بتاريخ 08 جوان 1966.

(**3**) أنظر على سبيل المثال: المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 74124، مؤرخ في 16 جوان 1990، قضية (ح.ن) ضد (وزير التربية الوطنية)، " **فترة التربص- إرجاع الموظف إلى سلكه الأصلي لعدم كفاءته المهنية**"، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الرابع، الجزائر، 1992، ص ص149-151.

عندما رفضت الطعن ببطلان مقرّر التسريح الصادر عن (والي ولاية البويرة) في حق (ع.أ)، التي وظفت كأستاذة التعليم الثانوي، مؤسسًا في ذلك أن مقرّر التسريح إتخذ بناءً على عجز مهني وليس لسبب شخصي كما تدعي المدعية، ومن ثم فإنّ قرار الوالي جاء قانونيًا وصحيحًا[1].

2- تسريح الموظف لإلغاء الوظيفة

إنطلاقًا من حرص الإدارة على تحقيق المصلحة العامة، فلها أن تقوم بإلغاء الوظيفة التي لم يعد لها مبرر وعلى أساسها تستغني عن بعض الموظفين، ولكن إذا كان هذا الإجراء مقرر لها على سبيل الإستثناء، إلاّ أنّه لا يجوز لها إستعماله للتخلص من الموظفين لمبررات وأهداف شخصية، كما لو قامت بتسريح عدد منهم بناءً على إلغاء وظائفهم أو لتقليص عددهم ثم أعادت تعيين موظفين آخرين مكانهم.

فيعد قرار التسريح في هاتين الحالتين مشوبًا بالإنحراف بالسلطة لابتغاء الإدارة بقرارها مصلحة الغير دون مصلحة المرفق، الأمر الذي يعرضه للإلغاء القضائي مع إمكانية المضرور طلب التعويض عمّا أصابه من ضرر.

تكريسًا لهذه الحماية القضائية، مارس مجلس الدولة الفرنسي رقابته على مشروعية هذا الإجراء تحت تسمية "**عقوبة العزل المقنعة La révocation de quissese**"، ومن تطبيقاته قراره الصادر في 12 أفريل 1978[2] الذي قضى بإلغاء قرار إلغاء الوظيفة التي

(**1**) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 80781، مؤرخ في 10 فيفري 1991، قضية (ع.أ) ضد (والي ولاية البويرة)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثاني، الجزائر، 1993، ص ص142-145.

(2) C.E, 12 Avril 1978, **Demoiselle Rigot**.

- أشار إليه: علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 353.

كانت تشغلها الآنسة "**Rigot**" المتخذ من طرف المجلس البلدي الذي كان يدّعي أنّ الهدف من إلغاء الوظيفة هو إصلاح المركز المالي للمجلس، في حين ثبت أنّه يقصد من وراءه فصل الموظفة وتأديبها لأغراض شخصية[1].

كما قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ببطلان قرار الشطب المتّخذ من طرف (وزير الدفاع الوطني) في حق الطاعن (ع.س)، الذي كان يشغل رتبة ملازم أول بالمدرسة العسكرية إضافة إلى تعويض له مقدر بـــ 250000 د ج[2]، مؤسسًا في ذلك أنّ قرار الشطب لم يكن بهدف تقليص عدد الموظفين إنّما بهدف تأديبه، خاصة أنّ وزير الدفاع لم يراع عند إتخاذ القرار الأقدمية ورتبة الموظفين، كما أنّ الشطب مس فقط موظفين من بين الموظفين التابعين للوحدة العسكرية، ومن ثم فإنّ قرار الشطب جاء لتحقيق الغرض المستتر المتمثل في تأديب الموظف تأديبيًا مقنعًا.

3- <u>إحالة الموظف إلى التقاعد المسبق</u>

تفاديًا لتضخم الجهاز الإداري في الدولة، تقوم الإدارة بإعادة النظر في جهازها الوظيفي بما يتناسب مع ما يقدمه من خدمات، ولتعزيز هذا الإصلاح مكّن المشرع الإدارة اللجوء إلى إجراء الإحالة إلى المسبقة للتقاعد، الذي يؤدي بلا شك إلى الإستغناء عن الموظف وقطع العلاقة الوظيفية بينه وبين الإدارة[3].

(**1**) فسر مجلس الدولة الفرنسي قراره على أن نية المجلس البلدي من إجراء إلغاء الوظيفة إتجهت إلى تأديب الموظفة "**Rigot**"، وكان بإمكانه اللجوء إلى إجراءات التأديب المحددة قانونا، وليس إلى إجراء إلغاء الوظيفة الذي جعل منه جزاءا تأديبيا مقنعا.

(**2**) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 114884، مؤرخ في 13 أفريل 1997، قضية (ع س) ضد (وزير الدفاع الوطني)، **<u>المجلة القضائية للمحكمة العليا</u>**، العدد الأول، الجزائر، 1997، ص ص95-100.

(**3**) حمدي سليمان القبيلات، إنقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب،(دراسة مقارنة)، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 13.

الملاحظ أنّ الإدارة قد تستعين بهذا الإجراء ليس تحقيقًا لمصلحة المرفق العام إنّما تحقيقًا لغاية أجنبية عنها قوامها الإنتقام أو مصلحة شخصية لها، ما يجعل هذا الإجراء مجاوزًا لحدود ونطاق مشروعيته، كما يمكن للإدارة أن تستعين به بهدف تأديب الموظف نتيجة إرتكابه لخطأ تأديبي.

فيظهر وجه الإنحراف في هذه الحالة، بلجوء الإدارة إلى إجراء الإحالة المسبقة للتقاعد، الذي هو تدبير داخلي بدلاً من إتباع إجراءات تأديبية، التي تختلف تمامًا عن التدابير الداخلية، علمًا أنّ المرسوم رقم 85-59 و الأمر رقم 06-03 لم ينصا عليها كعقوبة تأديبية، عكس الأمر رقم 66-133، الذي إعتبر الإحالة إلى التقاعد المسبق للموظف كعقوبة تأديبية من الدرجة الثانية، تطبيقا للمادة (55) منه.

نظرًا لعدم كفاية إلغاء القرار التأديبي المشوب بانحراف بالسلطة لمواجهة الآثار الضارة المترتبة عنه، فيمكن للمضرور أن يعقب هذا الإلغاء طلب تعويض عن الضرر الذي لحقه من هذا الإنحراف.

حيث ذهب مجلس الدولة الجزائري إلى رفض طلب المستأنفة (ت.خ) التي تطالب بتعويض عن التسريح التعسفي الصادر عن المستأنف عليه الممثل في وزارة الشؤون الخارجية، مؤسسًا في ذلك أنّ المستأنفة أحيلت إلى التقاعد بعد بلوغها السن القانوني، وبالتالي ليس هناك ما يثبت وجود تسريح تعسفي في حقها، وعليه فإنّ طلب التعويض غير مؤسس لانعدام قرار العزل[1].

---

(1) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 006005، مؤرخ في 15 أكتوبر 2002، قضية (ت.خ) ضد (وزارة الشؤون الخارجية)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثالث، الجزائر، 2003، ص ص117-119.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لرقابة هدف القرار التأديبي

نتيجة إمتداد رقابة القاضي الإداري إلى مشروعية هدف القرار التأديبي ثار تساؤلاً فقهيًا حول الطبيعة القانونية لهذه الرقابة، الأمر الذي أدى إلى ظهور موقفين مختلفين[1]، إذ إعتبارها أصحاب الموقف الأول ضمن رقابة الجانب الشرعي أو القانوني للقرار التأديبي **(فرع أول)**، بينما تجاوز أصحاب الرأي الثاني فكرة المشروعية لتندرج في مجال أعمق ليتعدى إلى الجانب الخلقي لسلطة التأديب **(فرع ثان)**.

الفرع الأول

خضوع هدف القرار التأديبي لرقابة مشروعية

غدا التأديب الإداري طريقًا مألوفًا لضمان تنفيذ متطلبات الوظيفة العمومية، ووسيلة قانونية من أجل تحقيق هدف الموازنة بين واجب الإدارة العامة في أداء دورها وحق الموظف التمتع بما تكفل له من حقوق وظيفية، تحت رقابة القاضي الإداري، الذي يملك سلطات واسعة في مواجهة الإدارة، إذا ما ثبت له عدم مشروعية الهدف الذي ترمي إليه من وراء قرارها التأديبي المتخذ في حق الموظف العام، فله سلطة إلغائه، دون المساس بحق تعويض المضرور عمّا أصابه من ضرر من وراءه.

هناك حقيقة مبدئية يجب التسليم بها، والتي من خلالها بدأ الفقه الإداري يبرّر وجهة

---

(1) يعود سبب إثارة هذا الجدل الفقهي حول الطبيعة القانونية لرقابة هدف القرار التأديبي دون سواه من وسائل المشروعية السابقة، كونه يتميز بصفات مختلفة عن غيره، إذ أن العيب الملازم له هو عيب الإنحراف بسلطة التأديب، الذي هو عيب خفي ومستتر، وهذا ما دفع بالفقه الإداري نحو الشك في نطاق هذه الرقابة، ومدى سلطات القاضي الإداري بشأنه.

نظرهم حول هذه الرقابة، وهي أنّ هدف وجود النظام التأديبي في الوظيفة العمومية هو تحقيق "**المصلحة العامة**" المجسّدة في الحفاظ على إنضباط العمل الإداري ودفع الموظفين إلى الحرص على عدم الإخلال بواجباتهم الوظيفية ضمانًا لسلامة أداء الجهاز الإداري والرفع من كفاءته، بما يضمن سير المرفق العام وفاءً لإلتزاماته نحو الجمهور المستفيدين منه.

فهذه الأهداف هي السعي الدائم للمشرع من خلال قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة، ومن هنا قيل أنّ "**التأديب الوظيفي يعد ضرورة ملحة ينطوي على معنى التهذيب والرّدع وإعادة النظام والإستقرار في الجماعة الوظيفية**"[(1)].

بينما ذهب البعض الآخر إلى القول أنّ هدف القرار التأديبي هو "**هدف متخصص**"، يتبلور في "**ضرورة العمل على ضمان وتأكيد حسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد، وذلك بتقويم وإصلاح السلوك الغير السّوي للموظف المنحرف ومنعه من إرتكاب خطأ تأديبي مرة أخرى، بما يمكّن المرفق من أداء رسالته على أكمل وجه**"[(2)].

لهذا وجد التأديب الوظيفي خصيصًا لأسباب متعلقة بمصلحة المرفق، ووسيلة حتمية وضرورية لحماية النظام الداخلي له، تحقيقا لمصلحة المجتمع الوظيفي، وهذا ما يميّزه في

---

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 65.

(2) عفيفي مصطفى، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1976، ص 29.

حقيقته عن النظام العقابي الجزائي والمدني[1].

إستند الفقه الإداري في تبرير الطبيعة القانونية لهذه الرقابة مستعيناً في ذلك بالنصوص القانونية للوظيفة العامة، التي قيّدت الإدارة العامة بهدف **تحقيق المصلحة العامة** الذي يتعيّن عليها مراعاتها في كل أعمالها ونشاطاتها المختلفة[2].

غير أنّ ما تعلق منها بالجانب التأديبي للموظفين، فيضاف إلى هذا القيد العام قيد خاص مكمل له وهو أن يستهدف النظام التأديبي **مصلحة متخصصة**[3]، والتي ترتبط حتمًا بضمان سير المرفق العام بانتظام وإطراد[4]، باعتباره أحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها المرافق العامة، والمكرس دستوريًا طبقًا للمادتين (76) و(85) الفقرة السادسة من

---

(1) هناك ثلاثة أنواع من العقوبات يمكن للموظف أن يتعرض لها، والتي تختلف أهدافها وفق النظام القانوني الذي ينظمها وهي:

- **العقوبة الجزائية**: تهدف إلى المحافظة على النظام العام وحمايته والدفاع عن المجتمع.
- **العقوبة المدنية**: تهدف إلى الحفاظ على المصالح الخاصة والذاتية للمضرور، والحصول على تعويض عند الضرر الذي أصابه من خطأ الموظف.
- **العقوبة التأديبية**: هدفها إصلاح الموظف وتبصيره في عمله بغية ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد.

(2) ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2008، ص 19.

(3) يتواجد الهدف المتخصص في ثلاث حالات:

- بوجود نص قانوني صريح يقضي به.
- يستفاد من روح القانون أو طبيعة الإختصاص الذي تمارسه الإدارة العامة.
- في حالة عدم تحديده قانونا يترك إستخلاصه لتقدير القاضي الإداري، الذي يأخذ بعين الإعتبار ما قصد إليه المشرع برجوعه إلى الأعمال التحضيرية ومشاريع القوانين والمناقشات.

(4) فكرة المصلحة العامة هي الهدف الذي تسعى إليه كافة أجهزة الإدارة في الدولة، وما المرافق العامة على خلاف أنواعها ودرجات أهميتها سوى وسائل لإدراك هذا الهدف.

دستور 1996.

كما جسدته عدة قوانين، كالمرسوم التنفيذي رقم 90-188، المؤرخ في 23 جوان 1990 المحدّد لهياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، لا سيما المادة (03) منه التي جاء فيها "***تضطلع هياكل الإدارة المركزية في الوزارة بالمهام التي تهدف ضمان ديمومة العمل الإداري وحسن سير المصالح العمومية***"(1).

تأثيرًا بهذه النصوص القانونية، توصل الفقه الإداري إلى إدراج رقابة القاضي الإداري على هدف القرار التأديبي في نطاق **الرقابة القانونية**، بدليل أنّ القانون هو من حدّد هدف القرار التأديبي في الوظيفة العمومية، الأمر الذي يقيّد سلطة التأديب إستهدافه وأخذه بعين الإعتبار أثناء ممارسة إختصاصها التأديبي، لأنّ ضمان سير المرفق العام هي غاية القرار التأديبي فأيّ إنحراف عنها يعتبر مخالفة للقانون ما يقضي على مشروعيته وإلغاءه قضائيًا.

إضافة إلى هذا التبرير هناك رأي آخر يساعد على إضفاء الطبيعة القانونية لهذه الرقابة، وهو أنّ العيب الملازم لركن الهدف في القرار التأديبي هو **عيب الإنحراف بسلطة التأديب**، والقاضي الإداري عندما يراقب مدى وجود هذا العيب، فإنه يكتفي بتطبيق القانون عن طريق مطابقة الهدف الذي قصده المشرع عند وضعه للنظام التأديبي للوظيفة العمومية مع الهدف الحقيقي الذي ترمي إليه سلطة التأديب من وراء قرارها التأديبي، وفي حالة عدم التطابق بينهما يعدّ قرارها التأديبي غير مشروعًا ومخالفًا للقانون.

---

(1) مرسوم تنفيذي رقم 90-188، مؤرخ في 23 جوان 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج ر عدد (26)، بتاريخ 27 جوان 1990.

إستقرت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا على هذا الموقف بموجب قرارها الصادر بتاريخ 15 ديسمبر1991، الذي قضى ببطلان قرار رفض إعادة إدماج الموظف (ب.ع) في منصب عمله بعد أداءه للخدمة الوطنية، على أساس وجود إنحراف بالسلطة من طرف وزير التعليم العالي، والذي يظهر في هدف قرار رفض إعادة إدماجه، الذي هو بعيدًا عن المصلحة العامة، وفي نفس الوقت مخالفًا للمرسوم رقم 85-59 خاصة المادة (116) منه، التي تلزم الإدارة بإعادة إدماج الموظف في رتبته الأصلية عند إنقضاء فترة الخدمة الوطنية ولو كان زائدًا عن العدد[1].

إكتفى القاضي الإداري في هذه الحالة بمطابقة هدف الإدارة من وراء قرار رفض إعادة إدماج الموظف مع الهدف الذي قصد إليه المشرع، وهذا ما يجعل هذه الرقابة تدخل في نطاق رقابة المشروعية.

الفرع الثاني

خضوع هدف القرار التأديبي لرقابة خلقية

رغم الدّعم الفقهي والقضائي الذي تلقاه الإتجاه الأول في إسناد رقابة القاضي الإداري على هدف القرار التأديبي إلى رقابة المشروعية والقانونية، إلاّ أنّه لم يسلم من الإنتقادات، بدليل أنّه لم يلق ترحيبًا لدى بعض الفقهاء الذين ذهبوا في البحث عن وسيلة أخرى لتبرير وتحديد الطبيعة القانونية لهذه الرقابة، مستعينًا في ذلك بالخصائص المميّزة للعيب الملازم لركن الهدف في القرار التأديبي، والتي قد تساهم في التوسيع من نطاق

(1) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 62279، مؤرخ في 15 ديسمبر 1991، قضية (ب.ع) ضد (وزير التعليم العالي والبحث العلمي)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثاني، الجزائر، 1993، ص ص138-141.

سلطات القاضي الإداري عند ممارسة رقابته على هذا الركن.

للبحث عن الطبيعة القانونية لهذه الرقابة لجأ الفقيه **موريس هوريو** إلى فكرة **الرقابة الخلقية**، وأكّد من خلالها أنّ بحث القاضي الإداري في مدى تحقيق القرار التأديبي للهدف المتخصّص الذي وجد من أجله لا يقف عند حد رقابة المشروعية أو القانونية ومدى تطابق هدف القرار التأديبي مع القانون، إنّما سلطاته تتعدى أكثر من ذلك لتشمل الهدف النفسي والباطني الحقيقي الذي تسعى سلطة التأديب تحقيقه من وراء تأديب الموظف، والذي قد يكون بعيدًا عن الهدف العام، كتحقيق مصلحة شخصية أو سياسية أو خروجًا عن هدف ضمان سير المرفق العام الذي هو الهدف المتخصص الذي وجد من أجله النظام التأديبي، ومثالها تأديب الموظف العام بهدف عرقلة وإضطراب عملية سير المرفق العام[1].

إنتهى الفقيه **موريس هوريو** إلى القول أنّ "**فكرة رقابة القاضي الإداري لهدف القرار التأديبي لا يقتصر فقط على الجانب القانوني إنّما يشمل أيضا على جانب آخر لا يقل أهمية عنه، وهو الجانب الأخلاقي أو النفسي لسلطة التأديب**"، وبهذا توصل إلى إضفاء "**الطبيعة الخلقيّة**" على هذه الرقابة أكثر مما هي قانونية، وقد أطلق عليها تسمية "**الرقابة الخلقيّة على أعمال الإدارة**"[2].

الواضح من هذا التبرير أنّ القاضي الإداري عندما يراقب عيب الإنحراف بالسلطة في القرار التأديبي فإنّه يستلهم روح القانون ليواجه القيم الأخلاقية والأدبية لسلطة التأديب، وإذا ثبت إنحرافها توصل إلى إلغاء القرار التأديبي على أساس الرقابة الخلقية وليس على أساس رقابة المشروعية التي هي أضيق منها.

---

(1) نقلا عن مؤلف: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة...، مرجع سابق، ص 281.

(2) نقلا عن مؤلف: سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة...، مرجع سابق، ص 91.

سايره في هذا الرأي بعض الفقه الإداري متمسكًا في ذلك بالخاصيتين التي تتفرد بها الرقابة الخلقية وهما:

- صعوبة إثبات عيب الإنحراف بسلطة التأديب أمام القاضي الإداري: نظرًا لتعلقه بالجانب النفسي والأخلاقي الذي يتطلب فيه البحث عن نية سلطة التأديب ونفسيتها الداخلية لمعرفة الهدف الحقيقي الذي تسعى إليه من وراء قرارها التأديبي، وهذا أمر يصعب على المدعي والقاضي الإداري إثباته، أين يتطلب رقابة معمقة ودقيقة لإثبات عيب الإنحراف بسلطة التأديب والذي على أساسه يلغي القرار التأديبي وتعويض الموظف عمّا لحقه من ضرر[1].

لاشك أن عبئ إثبات وجود هذا العيب يكون أكثر صعوبة بالنسبة للقرارات التأديبية الشفهية المتضمنة عقوبة الإنذار الشفهي، حيث تجعل الموظف الخاضع لها في وضعية صعبة عند إثبات هذا العيب الخفي، خاصة أنّه لا يملك في يده القرار التأديبي محل الطعن بالإلغاء[2].

- رقابة هدف القرار التأديبي هي رقابة إحتياطية وإضطرارية: تفاديًا للتعقيدات في إثبات عيب الإنحراف بسلطة التأديب، وحماية لحقوق الموظف، فضل القاضي الإداري ممارسة هذه الرقابة بصفة إحتياطية وإضطرارية، حيث لا يلجأ إليها إلاّ بعد تأكّده من مشروعية الأركان الأخرى[3] تاركًا ركن الهدف كحل أخير لإلغاء القرار التأديبي إذا ما ثبت

---

(1) إذا كانت مهمة الموظف في إثبات عيب الإنحراف بسلطة التأديب صعبة، فإن مهمة القاضي الإداري لا تقل مشقة عنه، لذا يجد نفسه مضطرا للجوء إلى إجراء التحقيق القضائي، واستدعاء الخصوم وسماعهم، وفحص المستندات والوثائق المقدمة في ملف الدعوى.

(2) YAHIA-BACHA Mouloud, L'entrée et la cessation des fonctions …, Op-Cit, P233.

(3) **كالمشروعية الخارجية** (كأركان الإختصاص والشكل والإجراءات)، و**المشروعية الداخلية** (كركني السبب والمحل).

إنحراف سلطة التأديب عنه، ولهذا أضفى الفقه الإداري على هذه الرقابة **السمة الإحتياطية**[(1)] لها، إذ لا يلجأ إليها قاضي الإلغاء إلاّ بعد إستنفاذ الأركان الأخرى للقرار التأديبي.

الواقع أنّ الأسانيد والإعتبارات التي تقوم عليها فكرة الرقابة القانونية على هدف القرار التأديبي مقبولة في جملتها خاصة مع القرارات القضائية الحاضرة لها، غير أنّ ذلك لا يمنعنا الأخذ بفكرة الرقابة الخلقية التي توسع من نطاق الرقابة القضائية على القرارات التأديبية، ولهذا فهي لم تعد مقتصرة على الرقابة القانونية والظاهرة للقرار التأديبي، إنّما تتعدى إلى النوايا الداخلية لسلطة التأديب، وعليه يمكن وصف هذه الرقابة بأنّها المدى الأقصى الذي وصلت إليه رقابة مشروعية التأديب الإداري في نطاق الوظيفة العمومية، باعتبارها قيدًا على سلطة التأديب وصمام أمان لحماية الموظف من تعسف سلطة التأديب، بما يكفل لها الحياد والنزاهة في ممارسة سلطتها التأديبية وضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، وهذا ما يدفعنا إلى التوفيق بين الإعتبارين معا.

غير أنّ هذه الرقابة لا يمكن أن تخرج عن طبيعة المشروعية أو القانونية نظرًا لتماشيها مع الواقع القانوني، إذ أنّ فكرة الأخلاق التي إبتدعها فقه الرقابة الخلقية مازالت غامضة المعالم ومن ثم لا يجوز إعتبارها أساسًا لرقابة هدف القرار التأديبي.

كما أنّ القاضي الإداري عندما يراقب هذا الركن فإنه لا يطبق قواعد الأخلاق بل يطبق النصوص القانونية التي تحدّد عادة الهدف المتخصص الذي تتقيد به سلطة التأديب، والرقابة التي تقع بشأنه لا تخرج عن كونها رقابة مشروعية، وهذا ما يؤيّده القضاء

---

(1) DELVOLVE Pierre, Le principe d’égalité devant les charges publiques, L.G.D.J, Paris, 1969, P224.

الإداري[1] الذي إستقرت قراراته على أن الإنحراف بالسلطة ما هو إلا مخالفة للقانون بمفهومه الواسع ولأنّ رجل الإدارة ينكر الغاية التي هي ركن أساسي لمشروعية القرار التأديبي مما يجعلها تخضع لرقابة المشروعية.

(1) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 62279، مؤرخ في 15 ديسمبر 1991، قضية (ب.ع) ضد (و.ت.ع.و.ع)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثاني، الجزائر، 1993، ص ص138-141.


خـــاتمة

خـــــاتمة:

بعد دراسة رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرار التأديبي، يمكن إستخلاص أهمّ النتائج التي تمّ التوصل إليها، فضلاً عن بعض التوصيات والإقتراحات التي يمكن تقديمها في إطار هذا الموضوع.

إتّضح أنّ النظام التأديبي للموظف العام سواء في الجزائر أو في مختلف الدول، لا ينظر إليه على أنّه مجرد إنتقام أو قصاص من الموظف محل التأديب، بل هو نظام قانوني يهدف إلى تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة من تسيير مرافقها بانتظام وإطراد وبين ضمان حقوق الموظف التأديبية المصونة قانوناً.

بعد تفحّص العدد الهائل من القرارات القضائية الصادرة عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا ومجلس الدولة، التي تناولت مشروعية القرارات التأديبية، يمكن التأكيد على نجاح المشرع والقاضي الإداري في حرصهما على تحقيق مبدأ الموازنة العادلة بين حق الإدارة في ممارسة التأديب الوظيفي، وحق الموظف في الحماية القضائية أثناء خضوعه للتأديب.

لتحقيق التوازن بين مصلحة المرفق العام ومصلحة الموظف الخاضع للتأديب الإداري، لابد من حدود وأساليب لقيد ممارسة سلطة التأديب، خاصة منها الضمانة القضائية، التي مكّنت القاضي الإداري من ممارسة رقابة قضائية كاملة على القرارات التأديبية.

لهذا كانت رقابة المشروعية على عناصر القرار التأديبي المتخذة بناءً على سلطتها المقيدة أقوى الضمانات القضائية، التي سمحت للموظف العام المطالبة بإلغاء العديد من القرارات التأديبية، دون المساس بحقه في طلب التعويض عما أصابه من ضرر.

إنّ تطور نطاق رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرار التأديبي، يبرر حرص

القضاء الإداري على حفظ حقوق الموظفين، ومنع المساس بها بقدر الإمكان، ما جعل ممارسة سلطة التأديب تخضع خضوعًا تامًا لرقابة المشروعية.

لفهم مجهود وأبعاد القضاء الإداري في تكريس رقابة مشروعية القرارات التأديبية، يجب طرح بعض النقائص التي تشوبها، فضلا عن بعض الإقتراحات التي يمكن تقديمها، عسى الإفادة بها في تحقيق رقابة قضائية فعّالة.

عندما يقوم القاضي الإداري بإلغاء العقوبة التأديبية الموقّعة على الموظف نتيجة عدم مشروعيتها، فإنه لا يتولى بذاته إختيار العقوبة التي يراها مناسبة، إنما يتم ذلك بالرجوع إلى السلطة التأديبية المختصة، وهذا الموقف مطابق لموقف القاضي الإداري الفرنسي على عكس القاضي المصري، الذي يتولى بنفسه تسليط العقوبة المناسبة على الموظف دون الرجوع إلى السلطة التأديبية.

كما أنّ القاضي الإداري الجزائري لا يستعمل في قراراته القضائية المصطلحات المناسبة، التي على أساسها يتمّ إلغاء القرار التأديبي، مكتفيًا دومًا تضمين قراراته بعيب تجاوز السلطة، أو الإشارة إلى عيب مخالفة القانون، الذي هو مفهوم واسع، حيث يشمل كل وسائل المشروعية التي قد يعتمد عليها الموظف العام لإلغاء القرار التأديبي، تاركًا ذكر كل وسيلة أو عيب على حده، باعتباره السبب الحقيقي لرقابة القرار التأديبي غير المشروع، ووسيلة قانونية إعتمدها الموظف في دعواه، كعيب عدم الإختصاص والشكل والإجراءات والسبب والهدف.

وهذا ما يجعلنا نبحث دومًا في حيثيات القضايا عن السبب الحقيقي، الذي إعتمد عليه المتقاضي لرفع دعواه، والذي على أساسه تم إلغاء القرار التأديبي.

نلاحظ كذلك عدم وجود قرارات قضائية إدارية جزائرية تلغي قرارات تأديبية تتضمّن عقوبات تأديبية مخفّفة، يدلّ على فهم رقابة مشروعية القرار التأديبي التي تتضمن

فقط رقابة الإفراط في تشديد العقوبة دون التفريط في لينها، عكس القضاء الإداري المقارن، الذي عادة ما يلغي القرار التأديبي نتيجة لخفة العقوبة المتخذة مقارنة بشدة وخطورة الخطأ التأديبي المرتكب من طرف الموظف.

غدت مسألة تقنين الأخطاء التأديبية أكثر من ملحة، لما فيها من ضمانات للموظف، وأنّ التحجج بالصعوبات التي تلقاها المشرع بشأنها، ما هي إلاّ صعوبات مادية يمكن له تجاوزها بالنظر إلى التطور الشامل الذي توصلت إليه مختلف نظم الوظيفة العمومية بين كافة الأنظمة القانونية الوضعية.

إنّ تشكيل اللّجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي من عناصر إدارية، والتي يترأسها أيضا أحد أعضاء الجهة الإدارية، يؤدي إلى فقدان المجلس التأديبي لهيبته وقيمته كسلطة تأديبية تصدر قرارات تأديبية مشروعة.

لمواجهة هذه النقائص مستقبلا، لابد من تقديم بعض الإقتراحات والحلول التي يمكن لأطراف المنازعة والقاضي الإداري مراعاتها، من بداية رفع الدعوى القضائية أمامه إلى غاية الفصل فيها:

- غرس روح المسؤولية لدى سلطة التأديب، وذلك على أساس أنّ مهمتها تتمثل في خدمة مصلحة المرفق العام وليس من أجل المساس والإضرار بحقوق الموظفين، وأنّ مسألة التأديب الوظيفي الممنوحة لها قانوناً ماهي إلا وسيلة لتسهيل مهمتها والقيام بوظائفها، دون أن تتّخذها كغطاء لتستر عن أعمالها غير المشروعة.

- ضرورة توعية وتشجيع الموظفين في اللجوء إلى القضاء ومخاصمة سلطة التأديب في قراراتها التأديبية غير المشروعة، وذلك بمحو الفكرة القائلة بأنّ القاضي الإداري ينحاز دائمًا إلى الإدارة، ويفصل غالبا لصالحها، - حتى ولو كان ذلك صحيحًا- باعتبارها ذات مكانة وامتياز أكبر، بينما يظهر الموظف كطرف ضعيف في المنازعة.

- ترسيخ روح المسؤولية لدى كل الموظفين العموميين، بإعلامهم أنّ الوسيلة التي يمكن أن توقف سلطة التأديب عن إصدار قرارات تأديبية غير مشروعة موجودة بين أيديهم، وهي الدعوى الإدارية، التي وجدت من أجل تحقيق العدالة التأديبية وعقلنة السلطة التأديبية، عن طريق الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري على القرارات التأديبية.

كما تثير الرقابة القضائية على مشروعية القرارات التأديبية عدة مشاكل وصعوبات خاصة في مجال القانون الإداري من جهة، ومدى سلطة القاضي كوسيلة بشرية لممارسة هذه الرقابة من جهة أخرى، خاصة أنّ هذا الطرح يتماشى ومقتضيات الدستور، الذي وضع على عاتق القضاء واجب ضمان الحماية القضائية لحقوق وحريات الأفراد من تعسف وانتهاك الإدارة لهما طبقا للمادة (139) منه.

لتفادي هذه العوائق والمشاكل التي قد يصطدم بها القاضي الإداري أثناء رقابته لمشروعية القرار التأديبي، من الواجب مراعاة الحلول التالية:

- مساءلة الإدارة عن القرارات التأديبية غير المشروعة مهما كان سبب إلغاءها، وذلك على أساس الخطأ المرفقي، التي يضمن بها تعويض الموظف عمّا أصابه من ضرر.

- ضرورة العمل على تكوين قضاة إداريين مختصين لممارسة رقابة فعّالة على أعمال الإدارة مهما كانت طبيعتها

يجب على المشرع الجزائري مسايرة مضمون ومرتكزات الإتجاهات الحديثة لقضاء مجلس الدولة الجزائري، الذي وسّع من نطاق الرقابة على القرارات التأديبية بشكل يجاري فيه نظيره الفرنسي والمصري، كما يتعين الإهتمام أكثر بضرورة تقنين الأخطاء التأديبية حتى لا تترك لمحضى تقدير الإدارة، التي قد تتعسف في تكييفها القانوني، مع الأخذ بعين الإعتبار العقوبة التأديبية المناسبة لها، بهدف وضع حد للإختصاص التقديري للإدارة في هذا المجال، الذي قد يكون مصدرًا أو وسيلة قد تستغلها سلطة التأديب لإيذاء الموظف

إنتقامًا منه لأسباب خارجة عن القانون.

كي يطمئن الموظف وتتعزز ثقته في عدالة القاضي الإداري، يجب منح القضاء الإداري المكانة التي يستحقها، من خلال تطوير آليات عمله، مع إعادة النظر في كيفية ممارسة رقابته على أعمال الإدارة، خاصة القرارات التأديبية، لما لها من تأثير سلبي على حياة الموظف الخاضع لها، ولهذا جاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية بإهتمام متميّز، أين جعل وظيفة القاضي الإداري لا تتوقف عند حد إلغاء القرار التأديبي غير المشروع وتعويض المضرور عما أصابه من ضرر منه، إنما وظيفته تتعدى إلى أبعد من ذلك، من خلال تعزيزات قانونية فعّالة تضمن للموظف حقوقه، أبرزها تمكين القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة، وفرض غرامة تهديدية عليها في حالة تعنّتها عن تنفيذ القرارات القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه، خاصة تلك المتعلقة بإعادة إدماج الموظف في منصبه الوظيفي الناتج عن الإلغاء القضائي للقرار التأديبي.

تحقيقًا لفاعلية وجدّية ممارسة القاضي الإداري لمهامه في مجال التأديب الوظيفي، يجب أن ينصب إهتمام المشرع أكثر على الجهة المنوطة بإجراء التحقيق الإداري لإثبات الخطأ التأديبي في حق الموظف، والتي تحول دون الجمع بين سلطتي الإتّهام والتحقيق في يد واحدة، علمًا أنه لا يوجد حرج في الإستعانة بتجارب الأنظمة القانونية المقارنة مثل مصر وتونس اللّتان منحتا سلطة إثبات الخطأ التأديبي لمفتشية الوظيف العمومي، الأمر الذي يسهّل على القاضي الإداري رقابة هذا الإجراء والتأكد من نزاهة وحياد السلطة القائمة به.

من باب المساهمة في إثراء النقاش حول موضوع الرقابة القضائية في المجال التأديبي، وما يثيره من إنتباه بالنسبة للعقوبات التأديبية المقنعة أو ما يسميها المشرع بالتدابير الداخلية، التي لا يجب أن يستهان بها نظرًا لخطورة آثارها على وضعية

الموظف، والتي قد تكون مصدرًا لتعسف الإدارة، خاصة مع السلطة التقديرية التي تطغى عليها عند إتخاذها، لهذا ننتظر من المشرع الجزائري الإسراع في إعطاء بدائل عنها مع تحديد طبيعتها القانونية، قصد تكريس رقابة قضائية بشأنها، إلاّ أنّ هذا المشوار يبقى بعيد البلوغ إذا لم يحرك المشرع ساكنًا بنصوص قانونية جديدة تترجم حالات لجوء الإدارة إليها مع تقييدها بشروط صارمة، بما يمكّن القاضي الإداري التصدي والصمود لكل ما من شأنه التقليل من مشروعيتها، إيمانًا بالوظيفة المنوطة له ألا وهي حماية حقوق الموظفين، وضمان إعمال مقتضيات المشروعية وحامل لواء دولة القانون.

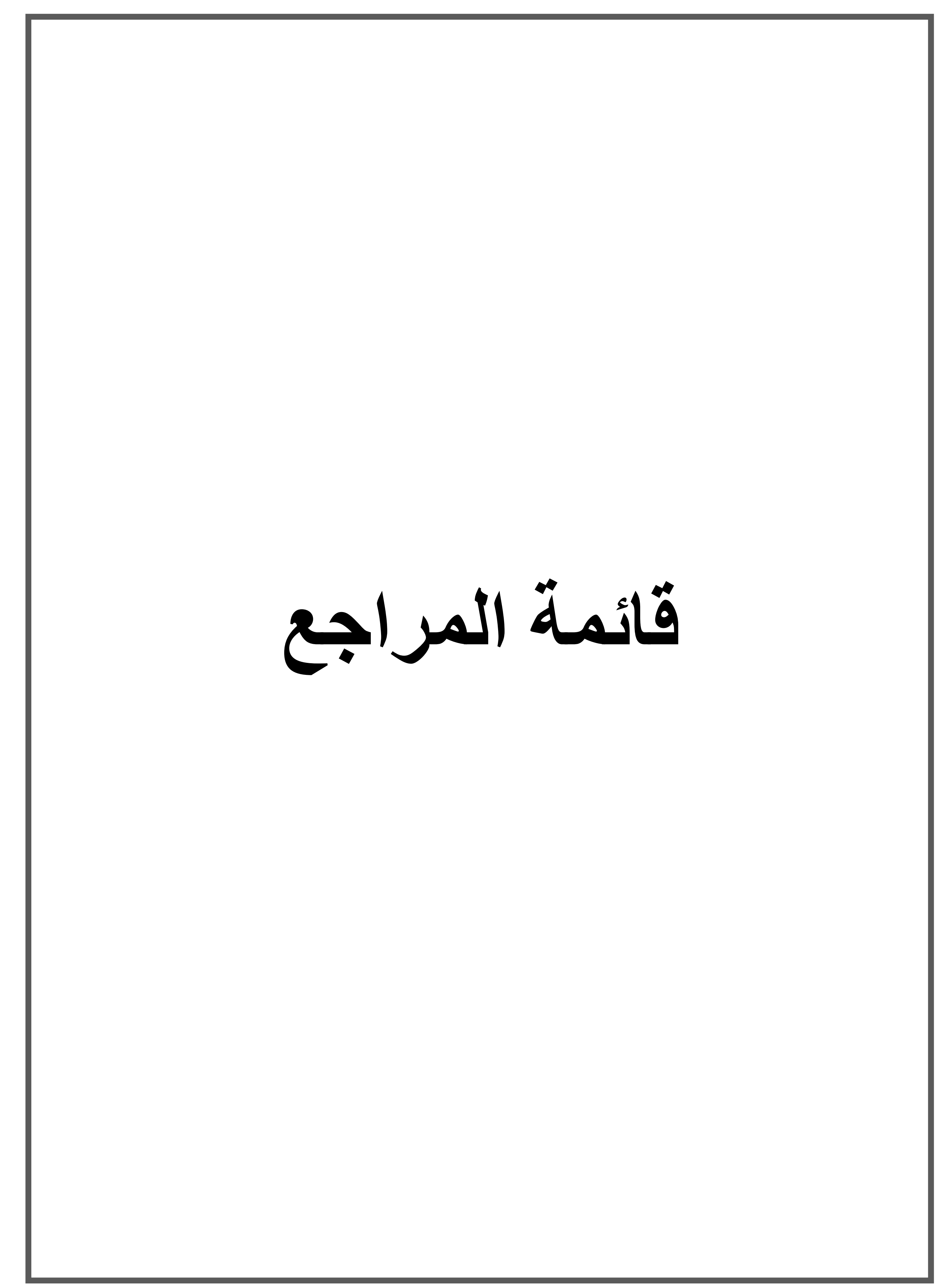
أخيرًا يمكن القول أنّه إذا كانت جرأة القاضي الإداري في الدول المقارنة قد أوصلته دون تردّد أوتخوّف إلى إعادة التوازن بين طرفي الدعوى في المنازعة الإدارية في إطار الوظيفة العامة، فإنّنا ننتظر الكثير من القاضي الإداري الجزائري في هذا المجال، خاصة أن النصوص القانونية تسمح له باستعمال سلطات واسعة لتحقيق هذا التوازن.

نتمنى في ختام هذه الملاحظات أن يولي كلا من المشرع والقاضي الإداري الجزائريين الإهتمام أكثر بالرقابة القضائية على القرارات التأديبية، بغية المساهمة في ترقية القانون والعمل القضائي معًا على درب إرساء دعائم المشروعية وعدالة التأديب الوظيفي، وعليه يمكن القول أنّه: "**إذا كان تقدير مبادئ الديمقراطية ودولة القانون جديرا بالإهتمام ، فإن تطبيقها وحمايتها أجدر**"، ذلك أنه لا يكفي الإعتراف بحق الموظف في الطعن في القرار التأديبي دون توفير له الوسائل التي تمكّنه حقيقة من ممارسة هذا الحق، وكذا تمكينه من الحماية القانونية في حالة إعاقة ممارستها أو محاولة الإنقاص من مضمونها، وحتى يتكامل الجهد التطبيقي القضائي مع القانون، يجب على المشرع إعطاء أهميّة أكثر للنصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة، حتى تضمن للموظف حماية حقوقه إتجاه سلطة التأديب، كما يجب عليه وضع الآليات الكفيلة لممارستها بتنصيب رقابة قضائية

إدارية قوية ومستقلة وفعّالة تقف في وجه كل تصرف إداري من شأنه المساس بمقتضيات دولة القانون ومبادئ المشروعية.

إذا كان تبني نظام الإزدواجية القضائية بموجب المادة (152) من دستور 1996 يمثل المآل والتطور الطبيعي للنظام القضائي الجزائري، فإن طبيعة نشاطه ودرجة حمايته لحقوق الأفراد وحريّاتهم من تعسف الإدارة يترجم عمله، وحتى يتلاءم الجهد التطبيقي القضائي مع الواقع، يجب على المشرع منح سلطات أوسع للقاضي الإداري عند رقابته لأعمال وتصرفات الإدارة العامة، وتوفير الوسائل اللاّزمة لتنفيذ قراراته، خاصة تلك الصادرة ضد الإدارة التي تحول دومًا دون تنفيذها.

- تمّت بعون الله -


قائمة المراجع

قائـــــــــمة المراجـــــــــع:

أولاً: ***المراجع باللّغة العربية:***

I- *الكتب:*

1- **أحمد محمد إبراهيم الحفناوي**، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية (دراسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.

2- **أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد**، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.

3- **الشتيوي سعد**، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.

4- **بوضياف عمار** ـ القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والإزدواجية (1962-2000)، دار ريحانة، الجزائر، 2000.

5- __________ ـ القرار الإداري، دراسة تشريعية، قضائية، فقهية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

6- __________ ـ دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية، فقهية وقضائية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

7- **بطيخ رمضان محمد**، الإتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

8- **بو الشعير سعيد**، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991.

9- **بوضياف أحمد** ـ الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.

10-________ ـ الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.

11- **بوعمران عادل**، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، دراسة تشريعية، فقهية وقضائية، دار هومة، الجزائر، 2010.

12- **حمدي سليمان القبيلات**، إنقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب،(دراسة مقارنة)، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003.

13- **خلوفي رشيد**، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.

14- **دمان ذبيح عاشور**، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2010.

15- **دنون سمير**، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانون المدني والإداري (دراسة مقارنة)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2009.

16- **رحماوي كمال**، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003.

17- **سعد نواف العنزي**، الضمانات الإجرائية في التأديب (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.

18- **سليمان محمد الطماوي** - نظرية التعسف في استعمال السلطة، الإنحراف بالسلطة (دراسة مقارنة)، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1978.

19-____________ . القضاء الإداري، قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.

20- شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.

21- عبد العزيز عبد المنعم خليفة . الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.

22- ____________________ . أسباب دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002.

23-____________________ . الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء والدعاوي التأديبية والمستعجلة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.

24- عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1986.

25- عبد الوهاب البندري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا وقضائيا، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000.

26- عفيفي مصطفى، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1976.

27- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.

28- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.

29- **فؤاد محمود معوض،** تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي (مبدأ المشروعية في النظام التأديبي في القانون الوضعي والإسلامي)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006.

30- **لحسين بن الشيخ آث ملويا** ـ المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2004.

31-____________ ـ المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومة، الجزائر، 2007.

32-____________ ـ المسؤولية على أساس الخطأ، الكتاب الأول، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.

33-____________ ـ دروس في المنازعات الإدارية "وسائل المشروعية"، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2007.

34- **محمد باهي أبو يونس،** الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.

35- **محمد ماجد** ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية السابقة واللاحقة في المحاكمة التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.

36- **محيو أحمد،** المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

37- **مقدم سعيد،** الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

38- **ممدوح طنطاوي،** الدعوى التأديبية، ضماناتها، موانع تحريكها، عقوباتها، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.

39- **نواف كنعان**، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

40- **نوفان العقيل العجارمة**، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.

II- ***الرسائل والمذكرات الجامعية***:

أ- ***رسائل دكتوراه***:

1- **بن محمد قارة السعيد**، التفويض الإداري ومدى آثاره في فاعلية الإدارة (بين الشرعية القانونية والفاعلية التسييرية)، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010.

2- **بودريوه عبد الكريم**، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية (دراسة مقارنة بين الجزائر، تونس وفرنسا)، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2006.

3- **تاجر محمد**، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.

4- **كايس شريف**، ظاهرة عدم فعلية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل دكتوراه الدولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.

5- **عوابدي عمار**، مدى تأثير مبدأ الديمقراطية الإدارية على فكرة السلطة الرئاسية في الإدارة العامة الحديثة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، معهد الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، جامعة الجزائر، 1981.

6- **غزلان سليمة**، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010.

7- **نوفان منصور عقيل العقيل**، سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني والنظم المقارنة، رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 2005.

8- **يحي قاسم علي سهل**، فصل الموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005.

ب- ***مذكرات ماجستير***:

1- **بخروبة كلثوم**، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 1990.

2- **بن سالم لياس**، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002.

3- **رناي فريد**، حماية حقوق الموظف في النظام القانوني للوظيف العمومي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004.

4- **ضريفي نادية**، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2008.

5- **عثماني فاطمة**، التصريح بالممتلكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

6- **علي يوسف محمد العلوان**، النظام القانوني لتأديب الموظفين (دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن، لبنان، عمان)، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2000.

III- ***المقالات***:

1- **الأعرج محمد**، "تعليل القرارات الإدارية"، **المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية**، "سلسلة مواضيع الساعة"، العدد 43، 2003، ص ص 39-57.

2- **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، "تعليق على قرار مجلس الدولة، المؤرخ في 11 جوان 2001، بخصوص الطبيعة القانونية لآراء لجان الطعن الولائية في مادة الوظيف العمومي"، **مجلة دراسات قانونية**، مجلة تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، العدد الأول، الجزائر، 2008، ص ص 7-20.

3- **الشتوي سعد العنزي**، "الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي"، **مجلة الحقوق**، تصدر عن مجلس النشر العلمي، العدد الأول، السنة 34، الكويت، 2010، ص ص 235-279.

4- **بدران مراد**، "الطابع التحقيقي للإثبات في المواد الإدارية"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد التاسع، الجزائر، 2009، ص ص 9-22.

5- **بدري مباركة**، "ضمانة تسبيب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة"، **مجلة دراسات قانونية**، مجلة تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات_التعليمية، العدد الثامن، الجزائر، 2008، ص ص 107-133.

6- **بودريوه عبد الكريم** ـ "جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية، درجات البطلان في القرارات الإدارية"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص 103-115.

7- ___________ ـ "القضاء الإداري الجزائري الواقع والآفاق"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد السادس، الجزائر، 2005، ص ص 9-27.

8- **تاجر محمد**، "بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء"، **المحاماة**، مجلة تصدر عن منضمة المحامين، منطقة تيزي وزو، العدد الثالث، الجزائر، 2005، ص ص 5-24.

9- **تقية محمد**، "مبدأ المشروعية ورقابة القضاء على الأعمال الإدارية"، **ملتقى قضاة الغرف الإدارية**، الجزائر، 1992، ص ص 137-154.

10- **ختال السعيد**، "القرارات الإدارية وإلغاءها"، **نشرة القضاة**، العدد 44، الجزائر، د.س.ن، ص ص 7-59.

11- **زروق لعربي**، "التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثر القضاء الجزائري بها"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثامن، الجزائر، 2006، ص 115-127.

12- **عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر** . "بعض أوجه الطعن في القرار الإداري"، **مجلة العلوم الإدارية**، تصدرها الشعبية المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، السنة 37، مصر، 1995، ص ص77-141.

13- ________________ . "عدم رجعية الجزاء التأديبي ورجعية القانون الأصلح للمتهم"، **مجلة العلوم الإدارية**، تصدرها الشعبية المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، السنة 37، مصر، 1995، ص ص 140-156.

14- **غناي رمضان**، "عن موقف مجلس الدولة من نظرية العلم اليقين، تعليق على القرار رقم 160507"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، الجزائر، 2002، ص ص121-129.

15- **لعويسي عبد الوهاب**، "بعض حالات النزاعات في الوظيفة العمومية"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص 11-24.

16- **ماروك نصر الدين**، "مبدأ المشروعية والدليل الجنائي"، **مجلة النائب**، مجلة دورية يصدرها المجلس الشعبي الوطني، العدد الثالث، الجزائر، 2004، ص ص 8-31.

17- **معاشو عمار**، "التعليق على اجتهاد مجلس الدولة بخصوص نظرية العلم اليقين"، **المحاماة**، مجلة تصدر عن منضمة المحامين، منطقة تيزي وزو، العدد الثالث، الجزائر، 2005، ص 112-117.

IV - ***النصوص القانونية***:

أ - ***الدستور***:

- دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد (76)، بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المتمم بقانون رقم 02-03، المؤرخ في10 أفريل 2002، ج ر عدد (25)، بتاريخ 14 أفريل 2002، المعدل والمتمم بقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر2008، ج ر عدد (63)، بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

ب - *النصوص التشريعية*:

1- القانون العضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد (37)، بتاريخ 01 جوان 1998، المعدل والمتمم بموجب قانون عضوي رقم 11-13، مؤرخ في 26 جويلية 2011، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد (43)، بتاريخ 03 أوت 2011.

2- قانون عضوي رقم 04- 11، مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد (57)، بتاريخ 08 سبتمبر 2004.

3- قانون عضوي رقم 04-12، مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، ج ر عدد (57)، بتاريخ 08 سبتمبر 2004.

4- أمر رقم 66-133، مؤرخ في 02 جوان 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد (46)، بتاريخ 08 جوان 1966. **(ملغى)**.

5- أمر رقم 66-156، مؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر عدد (49)، بتاريخ 11 جوان 1966، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 01-09، مؤرخ في 26 جوان 2001، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر عدد (34)، بتاريخ 27 جوان 2001، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 06-23، مؤرخ في 20 ديسمبر 2006، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر عدد (84)، بتاريخ 24 ديسمبر 2006، المعدل بموجب قانون رقم 11-14، مؤرخ في 02 أوت 2011، يعدل الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد (44)، بتاريخ 10 أوت 2011.

6- قانون رقم 78-12، مؤرخ في 05 أوت 1978، يتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج ر عدد (32)، بتاريخ 08 أوت 1978. **(ملغى)**.

7- قانون رقم 91-05، مؤرخ في 16 جانفي 1991، يتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية، ج ر عدد (3)، بتاريخ 16 جانفي 1991، معدّل ومتمم بأمر رقم 96-30، مؤرخ في 21 ديسمبر 1996، ج ر عدد (81)، بتاريخ 22 ديسمبر1996.

8- مرسوم تشريعي رقم 93-02، مؤرخ في 06 فيفري 1993، يتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ، ج ر عدد (8)، بتاريخ 7 فيفري 1993.

9- قانون رقم 98-02، مؤّرخ في 30 ماي 1998، يتعلّق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد (37)، بتاريخ 01 جوان 1998.

10- قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد (14)، بتاريخ 08 مارس 2006، المتمم بأمر رقم 10- 05، مؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد (50)، بتاريخ 01 سبتمبر 2010، المعدل والمتمم بالقانون رقم

11-15، مؤرخ في 02 أوت 2011، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد (44)، بتاريخ 10 أوت 2011.

11- أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد (46)، بتاريخ 16 جويلية 2006.

12- قانون رقم 06-12، مؤرّخ في 14 نوفمبر 2006، يتضمن الموافقة على الأمر 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، متضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد (72)، بتاريخ 15 نوفمبر 2006.

13- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد (21)، بتاريخ 23 أفريل 2008.

ج- ***<u>النصوص التنظيمية</u>***:

1- مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر عدد (10)، بتاريخ 09 فيفري 1992.

2- مرسوم رئاسي رقم 06-414، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، ج ر عدد (74)، بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

3- مرسوم رئاسي رقم 06-415، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كيفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة (6) من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد (74)، بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

4- مرسوم رئاسي رقم 07-308، مؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد كيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، ج ر عدد (61)، بتاريخ 30 سبتمبر 2007.

5- مرسوم رقم 66-148، مؤرخ في 02 جوان 1966، يتعلق بتسريح الموظفين لعدم الكفاءة المهنية، ج ر عدد (46)، بتاريخ 08 جوان 1966. **(ملغى)**.

6- مرسوم رقم 66-152، مؤرخ في 02 جوان 1966، يتعلق بالإجراء التأديبي، ج ر عدد (46)، بتاريخ 08 جوان 1966. **(ملغى)**.

7- مرسوم رقم 82-302، مؤرخ في 11 سبتمبر 1982، يتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج ر عدد (37)، بتاريخ 14 سبتمبر 1982. **(ملغى)**.

8- مرسوم رقم 84-10، مؤرخ في 14 جانفي 1984، يحدد إختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج ر عدد (03)، بتاريخ 17 جانفي 1984.

9- مرسوم رقم 84-11، مؤرخ في 14 جانفي 1984، يحدد كيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، ج ر عدد (03)، بتاريخ 17 جانفي 1984.

10- مرسوم رقم 85-59، مؤرخ في 23 مارس 1985، التضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر عدد (13)، بتاريخ 24 مارس 198. **(ملغى)**.

11- مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر عدد (27)، بتاريخ 06 جويلية 1988.

12- مرسوم تنفيذي رقم 90-99، مؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد (13)، بتاريخ 28 مارس 1990.

13- مرسوم تنفيذي رقم 90-188، مؤرخ في 23 جوان 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج ر عدد (26)، بتاريخ 27 جوان1990.

14- مرسوم تنفيذي رقم 90- 226، مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر عدد (31)، بتاريخ 28 جويلية 1990، معدل ومتمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 94-226، مؤرخ في 25 جويلية 1994، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر عدد (01)، بتاريخ 02 جانفي 1994.

15- مرسوم تنفيذي رقم 91-185، مؤرخ في 01 جوان 1991، يحدد شروط الإلتحاق بمهنة المحضر القضائي وممارستها ونظامها الإنضباطي وقواعد تنظيم المهنة وسير أجهزتها، ج ر عدد (27)، بتاريخ 02 جوان 1991، **(ملغى)**.

16- مرسوم تنفيذي رقم 93-54، مؤرخ في 16 فيفري 1993، يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، ج ر عدد (11) بتاريخ 17 فيفري 1993.

17- مرسوم تنفيذي رقم 95-310، مؤرخ في 10 أكتوبر 1995، يحدد شروط التسجيل في قوائم الخبراء القضائيين وكيفياته كما يحدد حقوقهم وواجباتهم، ج ر عدد (60)، بتاريخ 15 أكتوبر 1995. **(ملغى)**.

18- مرسوم تنفيذي رقم 96-249 ، مؤرخ في 16 جويلية 1996، يتضمن إنشاء لجان ولائية لحماية المجاهدين وذوي الحقوق وترقيتهم، ج ر عدد (44)، بتاريخ 17 جويلية 1996.

19- مرسوم تنفيذي رقم 96-266، مؤرخ في 03 أوت 1996، يتضمن القانون الأساسي لموظفي الحرس البلدي، ج ر عدد (47)، بتاريخ 07 أوت 1996.

د - ***<u>التعليمات الوزارية</u>***:

1- التعليمة رقم (07)، الصادرة في 07 ماي 1969، عن وزارة الداخلية، الخاصة بالإجراءات التأديبية.

2- التعليمة رقم (20)، الصادرة في 26 جوان 1984، عن وزارة الداخلية، المتعلقة بتنظيم وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.

3- التعليمة رقم (004)، الصادرة في 05 أكتوبر 1998، عن وزير الداخلية والجماعات المحلية، المحددة لقواعد الخدمة والإنضباط العام المطبقة على سلك الحرس البلدي.

V- ***<u>القرارات القضائية</u>***:

1- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 14308، مؤرخ في 22 جانفي 1977، قضية (أستاذ مساعد) ضد (مدير معهد الحقوق والعلوم الإدارية)، **(قرار غير منشور)**.

2- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 24316، مؤرخ في 10 جويلية 1982، قضية (ل.م) ضد (وزير العمران والبناء)، **<u>المجلة القضائية للمحكمة العليا</u>**، العدد الثاني، الجزائر، 1990، ص ص182-184.

3- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 33853، مؤرخ في 26 ماي 1984، قضية (ل.خ) ضد (وزير الشؤون الخارجية)، **<u>المجلة القضائية للمحكمة العليا</u>**، العدد الرابع، الجزائر، 1989، ص ص215-219.

4- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 39742، مؤرخ في 01 جوان 1985،

قضية (ب ر) ضد (مدير التربية لولاية ...)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1989، ص ص200-201.

5- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42917، مؤرخ في 15 جوان 1985، قضية (ف ب ع) ضد (وزير التربية الوطنية ومدير التربية والثقافة لولاية الجزائر)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الرابع، الجزائر، 1989، ص ص243-245.

6- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42898، مؤرخ في 01 فيفري 1986، قضية (ب.م) ضد (وزير الصحة)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1990، ص ص172-175.

7- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 46877، مؤرخ في 16 ماي 1987، قضية (س.س) ضد (وزير الداخلية ومن معه)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1990، ص ص188-190.

8- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 53098، مؤرخ في 27 جوان 1987، قضية (ي.أ) ضد (و.د.و.ج.م)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الرابع، الجزائر، 1990، ص ص175-178.

9- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 54150، مؤرخ في 11 جويلية 1987، قضية (ق.ع) ضد(والي ولاية باتنة)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الرابع، الجزائر، 1991، ص ص212-215.

10- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 56705، مؤرخ في 22 أكتوبر 1988، قضية (و.ب.ي) ضد (و.و.س.ب.و.و.د.م.م)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص ص 143-150.

11- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 58006، مؤرخ في 5 نوفمبر 1988، قضية (ح.م) ضد (و.و.س.و.ص.ع)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص ص139-142.

12- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 66471، مؤرخ في 11 فيفري 1989، قضية (رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بئر بن عابد ومن معه) ضد (خ.ع)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1991، ص ص152-155.

13- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 49106، مؤرخ في 6 مارس 1989، قضية (ب.م) ضد (ش.و.ن.ت.م.س)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، الجزائر، 1991، ص ص105-106.

14- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 54362، مؤرخ في 08 أفريل 1989، قضية (ط.ع) ضد (وزير الصحة العمومية ووزير التعليم العالي)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1991، ص ص165-169.

15- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 75502، مؤرخ في 21 أفريل 1990، قضية (ق.م) ضد (وزير العدل)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص ص151-153.

16- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 78275، مؤرخ في 13 جانفي 1991، قضية (مدير ق.ص.أ ولاية باتنة) ضد (و ومن معها)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الرابع، الجزائر، 1992، ص ص153- 155.

17- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 62279، مؤرخ في 15 ديسمبر 1991، قضية (ب.ع) ضد (وزير التعليم العالي والبحث العلمي)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثاني، الجزائر، 1993، ص ص138-141.

18- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 87137، مؤرخ في 3 جانفي 1993، قضية (ق.أ) ضد (الم .ع.ج)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، الجزائر، 1993، ص ص222-226.

19- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 81299، مؤرخ في 17 جانفي، 1993، قضية (فريق ب) ضد (المجلس الشعبي البلدي بقسنطينة ومن معه)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الرابع، الجزائر، 1993، ص ص208- 210.

20- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 100446، مؤرخ في 11 أفريل 1993، قضية (ز.م) ضد (خ.ع والي الجزائر)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثاني، الجزائر، 1994، ص ص219- 224.

21- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 90896، مؤرخ في 9 أكتوبر1994، قضية (ع.ح) ضد (وزارة الصناعة)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، الجزائر، 1995، ص ص209- 214.

22- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 83564، مؤرخ في 4 ديسمبر 1994، قضية (م.ع) ضد (المنظمة الوطنية للمحامين)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، الجزائر، 1995، ص ص201-208.

23- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 124053، مؤرخ في 5 ماي 1996، قضية (ي.ب) ضد (ك.ع. ر.ج)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثاني، الجزائر، 1996، ص ص139-142.

24- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 11567، مؤرخ بتاريخ 05 جانفي 1997، قضية (والي ولاية بسكرة) ضد (ش.أ)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، الجزائر، ص ص101-105.

25- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 172994، مؤرخ في 27 جويلية 1998، قضية (قاضي) ضد (المجلس الأعلى للقضاء)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص83- 84.

26- مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 144707، مؤرخ في 1 فيفري 1999، قضية (س) ضد (ع)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص 85-87.

27- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 160507، مؤرخ في 19 أفريل 1999، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص103-104.

28- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 182491، مؤرخ في 17 جانفي 2000، قضية (قاضي) ضد (المجلس الأعلى للقضاء)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2001، ص ص109-110.

29- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم الفهرس (40)، مؤرخ في 22 جانفي 2001، قضية (ل.ع) ضد (والي ولاية جيجل)، **(قرار غير منشور)**.

30- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم الفهرس (70)، مؤرخ في 19 فيفري 2001، قضية (الخبير د) ضد (وزير العدل)، **(قرار غير منشور)**.

31- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 001192، مؤرخ في 7 أفريل 2001، قضية (ب.ط) ضد (مديرية التربية لولاية قالمة)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص66- 69.

32- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم الفهرس 580، مؤرخ في 9 جويلية 2001، قضية (ع.ح) ضد (والي ولاية تلمسان)، **(قرار غير منشور)**.

33- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005240، مؤرخ في 28 جانفي 2002، قضية (قاضي) ضد (المجلس الأعلى للقضاء)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، الجزائر، 2002، ص ص165- 167.

34- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 005951، مؤرخ في 11 فيفري 2002، قضية (متقاعد س) ضد (منظمة المحامين لناحية وهران)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص147- 148.

35- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005587، مؤرخ في 27 ماي 2002، قضية (وزير المالية) ضد (م.ف)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص178-180.

36- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 004827، مؤرخ في 24 جوان 2002، قضية (وزارة العدل) ضد (الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين والمحضر القضائي ل.ع)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، الجزائر، 2002، ص ص171-173.

37- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005485، مؤرخ في 22 جويلية 2002، قضية (محافظ الغابات بقالمة) ضد (ب.ر)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص164- 165.

38- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 011803، مؤرخ في 3 سبتمبر 2002، قضية (شركة ذات الإسم الجماعي المسماة شعبان) ضد (ش.ذ والي ولاية تيزي وزو)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثالث، الجزائر، 2003، ص ص171-172.

39- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 012045، مؤرخ في 8 أكتوبر 2002، قضية (والي الجزائر) ضد (م.ع. ومن معه)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثالث، الجزائر، 2003، ص ص179- 181.

40- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 006005، مؤرخ في 15 أكتوبر 2002، قضية (ت.خ) ضد (وزارة الشؤون الخارجية)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثالث، الجزائر، 2003، ص ص117-119.

41- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 7462، مؤرخ في 25 فيفري 2003، قضية (س.ر) ضد (مديرية التربية لولاية سطيف)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص166-171.

42- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 009740، مؤرخ في 16 ديسمبر 2003، قضية (م ش) ضد (مديرية التربية لولاية جيجل)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص158- 160.

43- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 010005، مؤرخ في 20 جانفي 2004، قضية (ق.م) ضد (مركز التكوين المهني والتمهين)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص169-171.

44- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 010497، مؤرخ في 20 جانفي 2004، قضية (ع.ع) ضد (مدير التكوين المهني بقسنطينة)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص172-177.

45- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 009898، مؤرخ في 20 أفريل 2004، قضية (م.ع) ضد (والي ولاية سكيكدة)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص143-146.

46- مجلس الدولة، الغرفة المجتمعة، قرار رقم 016886، مؤرخ في 07 جوان 2005، **مجلة مجلس الدولة**، العدد التاسع، الجزائر، 2009، ص ص57-60.

47- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 10847، مؤرخ في 15 جوان 2004، قضية (خ.ع) ضد (مدير الضرائب لولاية قسنطينة ومن معه)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص147-149.

48- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 015869، مؤرخ في 12 جويلية 2005، قضية (ش.أ) ضد (والي ولاية بجاية)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد السابع، الجزائر، 2005، ص ص141-144.

49- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 27279، مؤرخ في 25 أكتوبر 2005، قضية (وزارة العدل الممثلة في شخصها السيد وزير العدل حافظ الأختام) ضد (الغرفة الوطنية للموثقين)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثامن، الجزائر، 2006، ص ص230- 237.

50- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 020195، مؤرخ في 15 نوفمبر 2005، قضية (والي ولاية وهران) ضد (شعيب أحمد)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثامن، الجزائر، 2006، ص ص217-219.

51- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 037228، مؤرخ في 11 جويلية، 2007، قضية (قاض) ضد (المجلس الأعلى للقضاء)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد التاسع، الجزائر،2009، ص ص59-60.

52- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 035298، مؤرخ في 25 جويلية 2007، **مجلة مجلس الدولة**، العدد التاسع، الجزائر، 2009، ص ص111-114.

53- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 039009، مؤرخ في 14نوفمبر 2007، قضية (موظف أمن) ضد (المدير العام للأمن الوطني)، **مجلة مجلس الدولة**، العدد التاسع، الجزائر، 2009، ص ص61-63.

ثانيًا: المراجع اللّغة الفرنسية:

I- ***Ouvrages*** :

1- AUBIN Emmanuel, Droit de la Fonction Publique, 2eme édition, Gualino éditeur, Paris, 2004.

2- AUBY Jean-Marie et BERNARD Jean, Droit de la Fonction Publique, Dalloz, Paris, 1997.

3- BENBADIS Fouzia, La Saisine du Juge Administratif, O.P.U, Alger, 1985.

4- BOUCHAHDA Hocine et KHELLOUFI Rachid, Recueil d'Arrêts Jurisprudence Administrative, O.P.U, Alger, 1979.

5- CALOGEROPOULOS André, Le Contrôle de la Légalité Externe des Actes Administratifs Unilatéraux, L.G. D.J, Paris, 1983.

6- CHAPUS René - Droit du Contentieux Administratif, Montchrestien, Paris, 1995.

7-____________ - L'Administration et Son Juge, P.U.F, Paris, 1999.

8- DEBBASCH Charles, Contentieux Administratif, Dalloz, Paris, 1990.

9- DE FORGES Jean-Marie, Droit de la Fonction Publique, P.U.F, Paris, 1997.

10- DELPERE Francis, L'Elaboration du Droit Disciplinaire de la Fonction Publique, L.G.D.J, Paris, 1969.

11- DELVOLVE Pierre, Le Principe d'Egalité Devant les Charges Publiques, L.G.D.J, Paris, 1969.

12- **DUPUIT Georges, GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice**, Droit Administratif, 5eme édition, Armand Colin, Paris, 1996.

13-**LONG (M), WEILL (P), BRAILLANT (G), DELVOLVE (P), GENEVOIS(B)**, Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative, 13eme édition, Dalloz, Paris, 2001.

14- **MAHIOU Ahmed**, Cours de Contentieux Administratif, 2eme édition, O.P.U, Alger, 1981.

15- **MORAND Charles**, Albert, Figures de la légalité, Publisud, Paris, 1992.

16- **RICCI Jean-Claude**, Les fondamentaux du droit administratif, Hachette, Paris, 1996.

17- **SALON Serge et SAVIGNAC Jean-Charles**, Code de la fonction publique, 8eme édition, Dalloz, Paris, 2009.

18- **VEDEL Georges**, Droit administratif, P.U.F, Paris, 1980.

19- **VEDEL Georges et DELVOLVE Pierre**, Droit administratif, P.U.F, Paris, 1982, P445.

II- ***Thèse*** :

- **YAHIA-BACHA Mouloud**, L'entrée et la cessation des fonctions dans la fonction publique internationale, Thèse pour le doctorat d'état en droit public, Institut de droit des Sciences juridiques et administratives, Université d'Alger, 1977.

III- ***Articles*** :

1- **AUBY Jean-Marie**, "Droit administratif général", **R.D.P**, N°6, 1983, PP1676-1701.

2- **BOSSIS Gaëlle**, "Lévolution du régime disciplinaire des militaires entre volonté du législateur et contrôle du juge", **R.F.D.A**, N°4, 2005, PP778-786.

3- **CHAIB Soraya- KARADJI Mustapha** - "Le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien", **IDARA**, Revue de l'Ecole Nationale d'Administration, V 13, N°2, Alger, 2003, PP 51-60.

4- _______________ - "Le droit à la motivation des actes administratifs en droit Français et Algérien", **IDARA**, Revue de l'Ecole Nationale d'Administration, V 15, N°1, 2005, PP110-131.

5- DRAGO Roland - "Fonction publique", **R.D.P**, N°4, 1983, PP 1100-1120.

6- ESSAID Taib, "Les Garanties disciplinaires dans le statut de la fonction publique", **Revue du conseil d'état**, Numéro spécial, (Le contentieux de la fonction publique), Alger, 2007, PP 99-116.

7- EUDE-GUIAS Catherine, "Ediction de l'acte administratif", **Juris-Classeur**, Droit administratif, V01, fascicule 107-20, Lexis Nexis, Paris, 1998, PP 1-15.

8- FENNICHE Kamel, "Aperçu sur le contentieux de la fonction publique", **Revue du conseil d'état**, Numéro Spécial, (Le contentieux de la fonction publique), Alger, 2007, PP 19-27.

9- GANDREAU Daniel, "Le régime disciplinaire applicable aux fonctionnaires Français", **Revue du conseil d'état**, Numéro spéciale, (Le contentieux de la fonction publique), Alger, 2007, PP 49- 61.

10- VINCENT Jean-Yves, "Publicité de l'acte administratif", **Juris classeur**, droit administratif, V01, Fascicule 107-40, Lexis Nexis, Paris, 2001, PP 1- 65.

III- Jurisprudences :

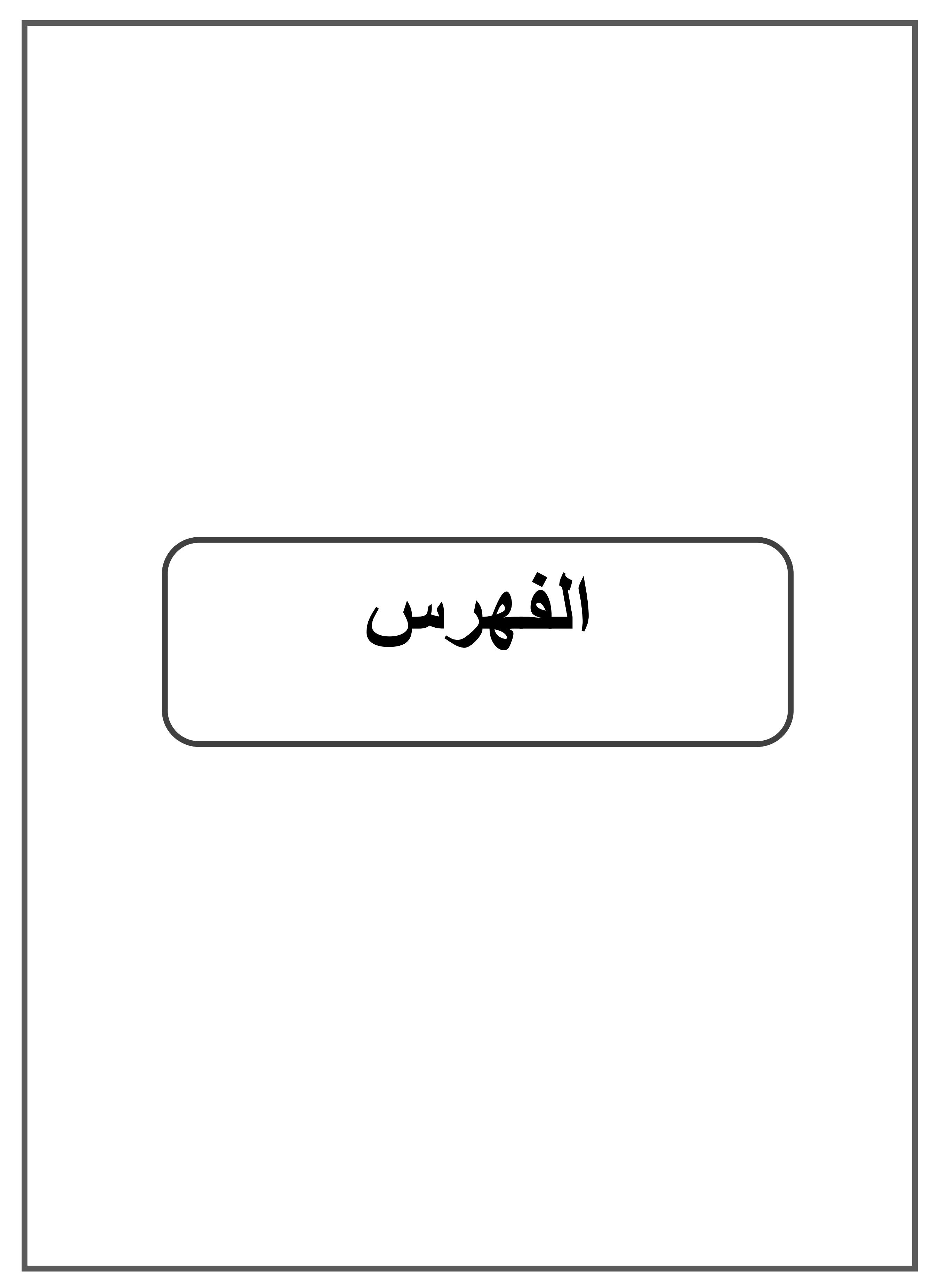
1- C.E, 28 Juillet 1907, **Monod**, LONG (M), WEIL (P), BRAIBANT (G), DELVOLVE (P), GENEVOIS (B), Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13eme édition, Dalloz, Paris, 2001, PP113-114.

2- C.E, 14 Janvier 1916, **Camino**, LONG (M), WEIL (P), BRAIBANT (G), DELVOLVE (P), GENEVOIS (B), Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13eme édition, Dalloz, Paris, 2001, PP181-185.

3- C.E, 17 Novembre1982, **Kairenaga**, ***« Les décisions prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivée***, **R.D.P**, N° 4, 1983, P1100-1120.

4- T.A, 25 Janvier 1995, **Mme Dupont**, **A.J.D.A**, N°3, 1995, PP243-245.

5- C.E, 17 Février 1995, **Hardouin**, « ***La punition d'avertissement ne fait l'objet d'aucune inscription au dossier individuel du fonctionnaire*** », **Recueil des décisions du conseil d'état**, Dalloz, Paris, 1999, PP641-642.



الفهرس

الفـــهرس

ملـــخّص

يرتبط نجاح أية قاعدة قانونية في الدولة، بكيفية معالجة القضاء لفحواها وتفسيرها، لهذا كان لمبدأ المشروعية دورًا هامًا في ضمان خضوع جميع أعمال وتصرفات الإدارة العامة للقانون.

يعتبر النظام التأديبي في الوظيفة العامة من أهمّ المواضيع التي يمكن أن تكون محل رقابة مشروعية أعمال الإدارة، وذلك من خلال القرارات التأديبية، التي يمكن لسلطة التأديب إتّخاذها على الموظفين العموميين.

ضمانًا لمشروعية عملية التأديب الوظيفي، حرص المشرع على إحاطتها بضمانة قضائية فعّالة، بمنح القاضي الإداري سلطة رقابة القرار التأديبي المتّخذ ضد الموظف العام، والتي شهدت تطورًا كبيرًا في مختلف مراحل التأديب، وصولاً إلى عملية إتخاذ القرار التأديبي.

Résumé

Le succès de toute règle de droit est lié à sa teneur et à son interprétation par la justice. Le principe de légalité assure la soumission de tous les actes de l'administration au contrôle juridictionnel.

Entre les plus importants sujets qui peuvent être soumis au control juridictionnel, on trouve le domaine disciplinaire dans la fonction publique, qui a vu un grand changement et une grande évaluation de vue de contrôle judiciaire afin d'atteindre l'équilibre souhaité entre le pouvoir de l'administration et les droit des fonctionnaires.

L'acte disciplinaire consiste un sujet important dans ce changement, car il représente un grand développement pour le contrôle juridictionnel.